

INSTITUUT W-L-V
B-3000 Leuven

Opleidings- en werkervaringsgaranties voor langdurig werklozen in Vlaanderen

Een onderzoek naar de haalbaarheid en effectiviteit

Ilse Vleugels (HIVA)
Tiny Ergo (RUG)
Joost Bollens (HIVA)

Promotor: Ides Nicaise (HIVA)
Co-promotor: Freddy Heylen (RUG)

Deze onderzoeksopdracht werd uitgevoerd in opdracht van
de heer T. Kelchtermans, Vlaams minister van Leefmilieu en Tewerkstelling

STUURGROEP



STRATEGISCH
ARBEIDSMARKT
ONDERZOEK

een initiatief van de Vlaamse regering
en de Vlaamse sociale partners



Hoger Instituut
voor de Arbeid
Katholieke
Universiteit Leuven



Vakgroep
Sociale Economie

VOORWOORD

1. Recht op arbeid, een papieren recht?

De na-oorlogse welvaartsstaten hebben in grote mate het recht op een menswaardig inkomen gegarandeerd via een indrukwekkend stelsel van *sociale zekerheid*. Volledige tewerkstelling was tot in de jaren '70 ook een hoeksteen van het beleid; doch sindsdien heeft men - mede onder druk van de feiten - deze doelstelling vaak stilzwijgend achterwege gelaten.

Nochtans maakt het recht op arbeid, niet minder dan na WO II, onlosmakelijk deel uit van de economische, sociale en culturele grondrechten, zoals die in allerlei internationale verdragen en in de Belgische Grondwet verwoord staan.

In de praktijk, zo stelt Rosanvallon (1995)¹, hebben onze democratieën de sociale grondrechten (op arbeid, op sociale zekerheid, op onderwijs, op cultuur ...) teveel beschouwd als vrijheden, naar analogie met de *burgerrechten*, als een bescherming tegen buitensporige staatsbemoeienis. Deze interpretatie is waardevol, maar éézijdig. Moet men sociale grondrechten ook niet beschouwen als een soort afdwingbare trekkingsrechten van het individu op een rechtmatig aandeel in het sociale leven? Rosanvallon spreekt hier van *integratierechten*. Zij *verplichten* de overheid tot een actief beleid, tot het garanderen van diensten.

Rosanvallon stelt daarom een alternatief solidariteitsmechanisme voor, dat elke persoon in staat stelt zijn recht op arbeid en inkomen gelijktijdig te realiseren: het '*recht op inschakeling*'. De overheid wordt geacht hen een job aan te bieden waardoor ze een plaats in de gemeenschap en een inkomen verwerven, en tegelijk hun rechten op sociale zekerheid opbouwen.

Rosanvallon situeert zich daarmee in een stroming van sociale denkers, die allen geloven in de noodzaak en haalbaarheid van een gewaarborgd recht op arbeid voor elk individu (Lindemans, 1983; Aznar, 1993, 1994; Leroy, 1994). Uiteraard verschillen de voorgestelde modaliteiten per auteur.

¹ Zie ook de uiteenzetting van Pierre Rosanvallon in de Belgische Senaat tijdens het themadebat over Werkloosheid en sociale uitsluiting op 13/5/97.

2. Een garantieplan voor langdurig werklozen, een stap in de goede richting

Het recht op arbeid waarborgen is natuurlijk gemakkelijker gezegd dan gedaan. In de praktijk zullen we waarschijnlijk nog 20 jaar moeten leven met een omvangrijke werkloosheid. Misschien is de gemeenschap niet in staat op korte termijn de werkloosheid beneden een aanvaardbare drempel te brengen - al liggen de perspectieven in Vlaanderen momenteel vrij gunstig. Hoe dan ook, kan de gemeenschap wel aan elkeen een maximale werkloosheidsduur garanderen. Men kan bv. aan elke persoon die de kaap van twee jaar werkloosheid overschrijdt, minstens een tijdelijke werkervaring en/of opleiding garanderen die hem/haar in staat stelt zich opnieuw 'lid van de samenleving' te voelen, financieel op adem te komen en nieuwe rechten op sociale zekerheid op te bouwen.

Dergelijke garantieplannen bestaan in Noord-Europa reeds geruime tijd; in Nederland kent men het Jeugdwerkgarantieplan voor -25-jarigen, terwijl het V.K. en Zwitserland varianten van 'learnfare' en 'workfare' toepassen. Het Deense systeem is het meest leerzame en typische voorbeeld van een garantieplan: 6 maanden na inschrijving heeft elke werkzoekende een individueel activeringscontract op zak; daarin wordt hem/haar binnen de eerste drie jaren werkloosheid een traject op maat gewaarborgd met minstens 12 maanden gesubsidieerde tewerkstelling in de privésector of bij de lokale overheid. Ongeveer één vierde tot de helft van de tijdelijke tewerkstellingssubsidies loopt nadien uit op een definitieve aanwerving. Degenen die terug werkloos worden, hebben tenminste opnieuw voeling gekregen met het arbeidsleven, zijn meer 'bemiddelbaar' geworden, en hebben hun rechten op verdere werkloosheidsuitkeringen hernieuwd².

In eigen land werd het voorstel van een garantieplan opgenomen in het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA), en inmiddels overgenomen door de Vlaamse Intersectorale Commissie Armoedebestrijding (VICA, 1997), de Groep van Leuven (1997) en de Minister van Leefmilieu en Tewerkstelling (Kelchtermans, 1997).

3. Sociale aspecten

Inmiddels heeft de Beweging ATD-Vierde Wereld (1996) de sociale randvoorwaarden gepreciseerd waaraan zo'n garantieplan moet voldoen om echte promotiekansen te bieden voor mensen die in armoede leven: 'het aangeboden werk moet een passende betrekking zijn; het moet vergoed worden tegen een echt loon; het moet toelaten om sociale zekerheidsrechten op te bouwen; het moet voor laaggeschoolden gekoppeld zijn aan opleiding; voor de meest achtergestelden moet de nodige begeleiding voorzien worden; de uitkering van de betrokkenen bij het

² Toch werd de totale duur van de verzekeraarheid tegen werkloosheid beperkt tot 7 jaar.

eventuele einde van de tewerkstelling moet een verbetering inhouden tegenover het statuut voordien (...); de kwaliteit van deze jobs zou moeten bewaakt worden i.s.m. de sociale partners; en ingeval de betrokkene er niet in slaagt om aan het werk te blijven, mag dit nooit een reden zijn om hem of haar het bestaansminimum te ontzeggen. Men moet begrip hebben voor de enorme inspanningen die de armsten moeten leveren om stand te houden na een leven vol onzekerheid en tegenslag.'

Het is wellicht niet overbodig hieraan de voorwaarde toe te voegen dat het garantieplan moet openstaan voor alle niet-werkende werkzoekenden na een bepaalde werkloosheidsduur - en dus niet alleen voor uitkeringsgerechtigde werklozen. Het ontzeggen van de toegang aan niet-uitkeringsgerechtigden zou hun uitsluiting alleen maar versterken.

Het garantieplan moet een middel blijven om het recht op arbeid, dat in dienst staat van de menselijke waardigheid, te waarborgen. Het recht op arbeid houdt tenslotte ook 'de vrije keuze van arbeid' in. Het garantieplan mag dus in geen geval verworden tot 'workfare' (een soort dwangarbeid voor werklozen, met schorsing van sociale zekerheidsrechten als sanctie tegen weerspanningen). Een gezond evenwicht tussen rechten en plichten (rekening houdend met de beperkte draagkracht van de meest kansarmen) is essentieel. Het blijft bijgevolg geraadzaam om naast de bovenvermelde randvoorwaarden aan de werkzoekenden een keuze voor alternatieve trajecten toe te laten: bv. het hervatten van studies, vrijstelling om sociale of familiale redenen, of vrijwilligerswerk.

4. Economische aspecten

Ofschoon de hoofddoelstelling van het voorstel van sociale aard is, heeft het mogelijk ook economische voordelen³:

- 'passieve' middelen worden meer productief aangewend, zodat de globale welvaart verhoogd wordt;
- door vooral de zwakste groepen meer te activeren verhoogt men hun bemiddelbaarheid en flexibiliseert men het arbeidsaanbod. Op die manier voorkomt men de zogenaamde hysteresis (onomkeerbaarheid van langdurige werkloosheid) zodat bij een herleving van de economie minder knelpunten optreden en de 'NAIRU' (de inflatie-neutrale werkloosheidsdrempel) verminderd wordt.

Werkervarings- en opleidingsgaranties vormen op zich weliswaar geen macro-economisch wondermiddel in de strijd tegen de massale werkloosheid. In zekere zin vormen ze slechts het sluitstuk van een krachtig beleid gericht op maximale

³ Er zijn ook mogelijke nadelen: bv. dat de gesubsidieerde jobs reguliere jobs gaan verdringen. Dit gevaar wordt echter kleiner wanneer het specifieke jobs voor zeer langdurig werklozen betreft (waar de doorsnee werkzoekende anders toch niet in stapt).

tewerkstelling, waarvan andere instrumenten (arbeidsherverdeling, loonkost-beheersing, sectoraal beleid ...) de pijlers moeten zijn. Het flexibiliserend effect van garantieplannen kan er echter toe bijdragen dat het effect van andere maatregelen ten volle kan spelen. Gereputeerde arbeidseconomen als Layard en Philpott (1991; 1997) pleiten daarom onomwonden voor garantieplannen als kernelement van een arbeidsmarktbeleid.

Daarmee is nog niets gezegd over de budgettaire haalbaarheid van het voorstel. In een periode van budgettaire restricties lijkt het wel een heel waagstuk. Men moet echter voor ogen houden, dat werkloosheid en sociale uitsluiting ingeval van niet-interventie óók veel kosten, niet alleen in termen van uitkeringen, maar ook in termen van gedeelde fiscale en parafiscale inkomsten, en van uitgaven om de schade van de uitsluiting te beperken (medische, sociale, en gerechtelijke uitgaven). Dit impliceert dat een garantieplan ook baten inhoudt voor de overheid en de rest van de samenleving.

5. Dit rapport

Het rapport dat voorligt onderzoekt concreet de haalbaarheid van zo'n garantieplan voor Vlaanderen. De nadruk ligt hierbij op de economische haalbaarheid en effectiviteit (budgettaire effecten, neveneffecten op de arbeidsmarkt, welvaarts-effecten), al komen sociale aspecten ruimschoots aan bod. We hopen op die manier het debat over de realisatie van het garantieplan een impuls te kunnen geven.

Het eerste hoofdstuk geeft een bondig overzicht van ervaringen met opleidings- en werkervaringsplannen voor zeer langdurig werklozen, uiteraard met bijzondere aandacht voor echte 'garantieplannen'. Uit deze ervaringen kunnen een aantal nuttige lessen getrokken worden voor de eventuele invoering van een dergelijk plan in Vlaanderen.

Hoofdstuk 2 schetst een nauwkeurig statistisch profiel van de potentiële doelgroep in Vlaanderen. Voor verschillende mogelijke instapdrempels (bepaald i.f.v. de werkloosheidsduur: 2 jaar, 3 jaar ...) wordt telkens de omvang en de samenstelling van de doelgroep in kaart gebracht. Gegevens over gezinssituatie, uitkeringsstatuut, in- en uitstroomkansen zijn onmisbare ingrediënten voor de simulaties in het vervolg van het rapport.

In hoofdstuk 3 worden dan 3 basisscenario's uitgetekend (instapdrempel na resp. 5 jaar, 2 jaar en 1 jaar werkloosheid), telkens met een 'A'- en een 'B'-variant (A = enkel degenen die net de instapdrempel overschrijden; B = inclusief degenen die vroeger reeds de instapdrempel overschreden). Telkens worden een aantal hypothesen voorgesteld om zo concreet en realistisch mogelijk de impact van elk scenario te kunnen inschatten.

Hoofdstuk 4 is een 'sociale kosten-baten analyse', waarbij de kosten en baten van elk scenario geraamd worden, zowel per individu uit de doelgroep als macro-economisch. Daarbij worden naast de kosten voor de Vlaamse overheid ook de baten becijferd in termen van vermeden werkloosheid (met weerslag op de sociale

zekerheidsinkomsten en -uitgaven en op de fiscale ontvangsten). Maar niet alleen het standpunt van de overheid wordt geanalyseerd: ook dat van de betrokken doelgroep, derde werkgevers, en de rest van de gemeenschap.

Helaas kunnen heel wat factoren niet voldoende accuraat becijferd worden. Een aantal neveneffecten blijven in de kosten-baten balans in hoofdstuk 4 buiten beschouwing: m.n. effecten op de gezondheid, het psychosociaal welzijn, het sociaal weefsel, de sociale vrede, de veiligheid... Wel worden in hoofdstuk 5 in de mate van het mogelijke economische neveneffecten beschreven: deadweight- en substitutie-effecten, loonmatigende effecten, enz. Dit gebeurt deels op basis van theoretische inzichten uit de arbeidseconomische literatuur, en deels op basis van nieuw empirisch onderzoek.

6. Dank

We houden eraan om bij het afsluiten van dit onderzoek enkele personen en instanties te danken die dit onderzoek mee hebben mogelijk gemaakt: onze opdrachtgever, de Minister van Leefmilieu en Tewerkstelling, de Heer T. Kelchtermans, en de Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek; de leden van de 'visie-groep' die van nabij het onderzoek hebben gevolgd, kritisch nagelezen en die ons nuttige suggesties hebben gegeven: Mevr. M. Stappaerts (Directeur-Generaal), Dhr. E. Loddewijx (Afdelingshoofd) en Mevr. M. Van Hal en Dhr. D. Mellaerts van de Administratie Werkgelegenheid; Mevr. M. Vrijens en Dhr. H. Dejonckheere van het Kabinet Tewerkstelling; Dhr. F. Leroy van het Kabinet van de Minister-vice-president; en collega M. De Clercq van het IISA. Last but not least gaat onze dank naar het HIVA-secretariaat, dat met bekwame spoed de finale vormgeving verzorgde.

INHOUD

Hoofdstuk 1 / Balans van de buitenlandse ervaringen	1
1. Het Deense systeem	1
1.1 Het Deense systeem vóór de hervorming van 1994	2
1.2 Het huidige Deense systeem	4
2. Nederland	8
2.1 Recente evaluaties van scholings- en werkervaringsmaatregelen in Nederland	8
2.1.1 Scholing	8
2.1.2 Werkervaring	14
2.2 Nieuwe activeringsmaatregelen in Nederland: de Melkert-banen	18
2.2.1 De Melkert-banen	18
2.2.2 Verdere stroomlijning: de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW)	20
3. Conclusie: succesvoorwaarden	20
Hoofdstuk 2 / Doelgroep in vlaanderen	25
1. De globale omvang van de doelgroep in Vlaanderen (op basis van Stat92)	25
1.1 De niet-werkende werkzoekenden: algemeen	26
1.2 De omvang van de doelgroep voor werkervarings- en opleidings-garanties in het Vlaams Gewest (30 juni 1996)	27
1.2.1 Algemeen	27
1.2.2 OCMW-cliënten	29
1.2.3 Vrij ingeschreven werkzoekenden	29
1.2.4 Mindervaliden	30
1.2.5 Geschorsten	31
1.3 Niet tot de doelgroep gerekende categorieën van werklozen en werkzoekenden uit Stat92	32

2. De uitkeringsgerechtigde NWWZ naar vergoedingscategorieën (op basis van RVA-Statinfo, Vlaams Gewest)	34
3. De instroom in en de uitstroom uit de langdurige werkloosheid tussen juni 1995 en 1996 in het Vlaams Gewest (op basis van RVA-Stat92)	36
3.1 De uitstroom uit de (langdurige) werkloosheid	36
3.2 De instroom in de langdurige werkloosheid tussen 30/6/1995 en 30/6/1996	43
3.3 De jaarlijkse in- en uitstroom in de werkloosheid en de bijstand over een langere tijdsspanne bekeken	44
4. Besluit	45
Hoofdstuk 3/ Implementatie	49
Inleiding	49
1. Drie hoofdscenario's, met telkens twee varianten	51
2. Scenario 1: een tweejarig programma voor +5 jaar werklozen	53
2.1 Doelgroepafbakening	53
2.2 Inhoud en kost van het programma	54
2.3 Hypothesen i.v.m. de concrete werking van het werkgarantiesysteem	57
2.3.1 Instap in het systeem	57
2.3.2 Drop-out	58
2.3.3 Wederinstroom na 7 jaar	58
2.3.4 De tewerkstellingskansen na twee jaar werkervaring	59
2.3.5 De tijdelijke en definitieve uitstroom uit de arbeidsmarkt	61
2.3.6 Samengevat	61
2.4 Basishypothesen m.b.t. de situatie zonder garantiesysteem (de referentiesituatie)	64
2.5 De verwachte inkomensstromen	65
3. Scenario 2	68
3.1 Doelgroepafbakening	68
3.2 Inhoud en kost van het programma	68
3.3 Hypothesen i.v.m. de concrete werking van het garantiesysteem	69
3.3.1 Instap in het systeem	69
3.3.2 Drop-out	70
3.3.3 Mogelijkheid van wederinstroom na 3 jaar, na 6 jaar ,enz.	71
3.3.4 Tewerkstellingskansen na 1 jaar werkervaring	71
3.3.5 Tijdelijke en definitieve uitstroom uit de arbeidsmarkt	72
3.3.6 Samengevat	72
3.4 Hypothesen m.b.t. de situatie zonder garantiesysteem	75

3.5 Verwachte inkomensstromen	76
4. Scenario 3	78
4.1 Doelgroepafbakening	78
4.2 Inhoud en kost van het programma	78
4.3 Hypothesen i.v.m. de concrete werking van het garantiesysteem	81
4.3.1 Instap in het systeem	81
4.3.2 Drop-out	81
4.3.3 Wederinstroom in het garantiesysteem	82
4.3.4 Tewerkstellingskans na 1 jaar werkervaring of na 6 maanden beroepsopleiding	83
4.3.5 Tijdelijke en definitieve uitstroom uit de arbeidsmarkt	83
4.3.6 Samengevat	83
4.4 Hypothesen m.b.t. de situatie zonder garantiesysteem	87
4.5 Verwachte inkomensstromen	87
5. Samenvatting	89
Hoofdstuk 4/ Sociale kosten-batenanalyse	91
Inleiding	91
1. Kosten-batenanalyse per individuele deelnemer	93
1.1 Het standpunt van een individu uit de doelgroep: de verwachte inkomen met of zonder werkgarantieplan	93
1.2 Het standpunt van de overheid	96
1.3 Standpunt van de werkgever	100
1.4 Standpunt van de rest van de samenleving of van de 'burger'	101
1.5 Globale balans	103
2. Macro-economische impact	104
2.1 Aantal betrokken personen in het werkgarantiesysteem	104
2.1.1 Het aantal personen in werkervaring	105
2.1.2 De netto-doorstroming naar het reguliere circuit	108
2.1.3 De netto-vermindering van de werkloosheid	109
2.1.4 De macro-budgettaire balans voor de overheid	112
2.1.5 De globale maatschappelijke balans	117
3. Besluit	119
Hoofdstuk 5/ Macro-economische effecten van opleidings- en werkervaringsgaranties voor zeer langdurig werklozen	123
1. Het arbeidsmarktmodel	123

2. De macro-economische effecten van opleidings- en werkervaringsprogramma's	132
2.1 Krachtlijnen van het arbeidsmarktmodel	132
2.2 Macro-economische effecten	134
2.2.1 Direct effect	134
2.2.2 Kwalitatieve effecten op het arbeidsaanbod	136
2.2.3 Daling van de mismatch	137
2.2.4 Signaaleffect bij de aanwerving en productiviteitseffect	138
2.2.5 Kwantitatieve effecten op het arbeidsaanbod: aanmoedigings- en testeffect	139
2.2.6 Kleiner welvaartsverlies voor de werkloze	140
2.2.7 Deadweight- en substitutie-effecten: verdringing	141
2.2.8 Effect op de zoekintensiteit vóór de activeringsperiode	142
2.2.9 Belastingeffect	143
2.2.10 Macro-economische beleidseffecten	144
2.2.11 Afroming	144
2.2.12 Besluit	145
3. Langdurige werkloosheid en loonvorming: een empirische studie	145
3.1 De geschatte loonvergelijking	146
3.2 Bestaand empirisch onderzoek	149
3.3 Eigen empirisch onderzoek	150
4. Conclusies	154
Hoofdstuk 6 / Synthese en algemeen besluit	157
1. Bouwstenen voor een werkervarings- en opleidingsgarantiesysteem voor zeer langdurig werklozen in Vlaanderen	157
1.1 Lessen uit bestaande werkgarantiesystemen in het buitenland	157
1.2 De omvang van de potentiële doelgroep voor een werkervarings- en opleidingsgarantiesysteem in Vlaanderen	158
1.3 Drie basisscenario's op basis van de doelgroepafbakening	159
2. Sociale kosten-batenanalyse	162
2.1 Positieve balans	163
2.2 Beperkingen van de modellering: overdreven optimisme?	164
3. Macro-economische effecten	165
Bijlagen	169
Bibliografie	213

HOOFDSTUK 1

BALANS VAN DE BUITENLANDSE ERVARINGEN

Het arbeidsmarktbeleid van de meeste Europese landen heeft gedurende de voorbije twee decennia een geleidelijke activering ondergaan. Vooral sinds de jaren '90 is deze activeringstendens sterk aanwezig. De tijd dat het overgrote deel van de uitgaven voor arbeidsmarktbeleid werd besteed aan uitkeringen voor werklozen die thuis dienden te zitten tot ze een reguliere job hadden gevonden, en dat niet-reguliere banen werden geweerd om iedere concurrentie en verdringing ten nadele van het reguliere circuit te vermijden, ligt ver achter ons. Werklozen worden ondertussen in toenemende mate in opleidingen opgenomen, terwijl gesubsidieerde banen, zowel in de private als in de publieke sector, een groeiend aandeel in de globale tewerkstelling zijn gaan innemen. Het in staat stellen van de werklozen om hun tijd zinvol te besteden en hun vaardigheden op peil te houden en het bevorderen van de uitvoering van maatschappelijk nuttige taken die anders niet zouden uitgevoerd worden, zijn stilaan belangrijke doelstellingen van het arbeidsmarktbeleid geworden.

In dit kader zijn de overheden in vele landen een groeiend belang gaan toekennen aan opleidings- en tewerkstellingsgaranties voor (zeer) langdurig werklozen. De Scandinavische landen hebben op dit vlak een voortrekkersrol gespeeld. Ook Nederland heeft heel wat ervaring terzake.

In dit hoofdstuk besteden we bijzondere aandacht aan de ervaring en resultaten met opleidings- en tewerkstellingsgaranties in twee landen, namelijk Denemarken en Nederland. In paragraaf 1 bespreken we het Deense systeem, terwijl paragraaf 2 ingaat op een aantal Nederlandse garantieprogramma's. Paragraaf 3 vat onze conclusies samen. Uit de Deense en Nederlandse ervaringen trachten we in deze paragraaf een aantal voorwaarden te distilleren voor het succes van opleidings- en werkervaringsgaranties.

1. Het Deense systeem

In Denemarken bestaat sinds geruime tijd een stelsel van opleidings- en tewerkstellingsgaranties voor langdurig werklozen. Dit stelsel werd in 1979 ingevoerd.

Er bleken echter naast de evidente voordelen een aantal negatieve effecten te bestaan en daarom werd het arbeidsmarktbeleid in 1994 grondig hervormd.

1.1 Het Deense systeem vóór de hervorming van 1994

In de periode 1979-1994 was het 'Job offer'-systeem uniform voor alle werklozen: na één jaar werkloosheid kregen ze een gewaarborgd (geen verplicht) opleidingsaanbod, na twee jaar een gewaarborgde (en verplichte) werkervaring. Indien de private sector of de lokale overheden niet volledig konden voorzien in het gesubsidieerd tijdelijk werkaanbod, dan verplichtte de overheid zich ertoe om op te treden als werkgever.

Deze werkervaring duurde in de private sector 9 maanden en in de collectieve sector 7 maanden. De lonen waren echter vaak laag (OECD, 1996a, p. 30-31).

Na deze werkervaring konden de uitkeringsgerechtigden voor een periode van 2,5 jaar terug aanspraak maken op werkloosheidsuitkeringen. Bij het weigeren van het arbeidsaanbod werd het recht op uitkeringen niet verlengd. De doelstelling van dit stelsel was vooral om het verlies aan vaardigheden en kwalificaties tegen te gaan.

Dit stelsel kende echter een aantal problemen die ervoor zorgden dat men er niet in slaagde om de werklozen op een efficiënte manier terug naar de reguliere arbeidsmarkt te leiden.

In de eerste kolom van tabel 1.1 staat het aantal werklozen die in 1991 een tewerkstellingsgarantie ontvingen, uitgesplitst naar de publieke en de private sector. In de derde kolom vinden we het aantal werklozen die een reguliere job vonden na het voltooien van het tewerkstellingsgarantieprogramma. Tenslotte vindt men in de laatste kolom het percentage van de werklozen die een dergelijk programma doorliepen, die effectief een reguliere job vonden.

Tabel 1.1 In- en uitstroom bij tewerkstellingsgaranties in Denemarken in 1991

	Aantal werklozen in garantiejob	%	Uitstroom% naar reguliere job	% Geholpen van 27 000
Private sector	5 400	20%	2 160 (= 40%)	8%
Publieke sector	21 600	80%	4 320 (= 20%)	16%
Totaal	27 000	100%	6 480 (=24%)	24%

Bron: Kremer, 1995, p. 57

↓
of 27.000

Zoals uit de eerste twee kolommen van tabel 1.1 blijkt, werd het grootste deel van de tewerkstellingsgaranties niet door de private sector verzekerd (zoals voorzien), maar wel door de publieke sector. Er komen slechts 20% van de werklozen gedurende hun werkervaring in de private sector terecht. De overige 80% volbrengen hun werkervaring in de publieke sector. Uit kolom 3 kunnen we afleiden dat de kans op een reguliere job voor de werkloze wel gevoelig hoger ligt in de private sector, namelijk 40%, vergeleken met de kans in de publieke sector (slechts 20%). In de publieke sector ontstonden er vaste betrekkingen die telkens door een nieuwe werkloze werden ingevuld. Hierdoor was de kans om tewerkgesteld te blijven (na het aflopen van de activeringsperiode) in die job heel klein geworden.

Slechts 24% van de gesubsidieerde tewerkgestelden stroomden dus door naar een reguliere baan. D.w.z. dat er iets minder dan 1 op 4 werklozen die een tewerkstellingsgarantie ontvingen, op die manier effectief geholpen werden. De overigen vervielen opnieuw in de werkloosheid (33%), soms zelfs vrijwillig om terug te kunnen genieten van de werkloosheidsuitkering, of volgden erna een opleiding, werden ziek of vielen buiten de statistieken (43%) (Kremer, 1995, p. 55-58).

Voor sommigen begon zich aldus een repetitief patroon ('carrousel') voor te doen met lange werkloosheidsperiodes afgewisseld met veel kortere tewerkstellingsperiodes (OECD, 1996a, p. 30-31).

Bij de beoordeling van bovenstaande cijfers moet men wel beseffen dat 1991 in Denemarken een jaar van laagconjunctuur was. Dit houdt in dat de uitstroompercentages naar reguliere jobs in de tabel allicht benedengrenzen vormen. In tijden van hoogconjunctuur is het voor iedereen eenvoudiger om een job te vinden. Doch de cijfers voor andere jaren ontbreken, zodat we deze conclusie niet kunnen staven.

Een ander knelpunt was de duur van de tewerkstelling. Uit evaluaties blijkt dat 7 of 9 maanden te kort is om werklozen (vooral langdurig werklozen) opnieuw in het arbeidsproces te integreren. (Kremer, 1995, p. 58). Het (her-) aanleren van vaardigheden vergt doorgaans meer tijd. In dit verband wijst onderzoek uit dat een goede begeleiding en een individueel aangepaste garantie tevens een betere kans op slagen geeft (Kremer, 1995, p. 58). De combinatie van werk met opleiding en begeleiding is cruciaal. Vaak is er immers voor de langdurig werklozen een psychologische barrière tot de arbeidsmarkt. Een persoonlijke en individuele opvang geeft deze werklozen meer vertrouwen in hun eigen kunnen en hun kansen op de arbeidsmarkt.

Rosholm (1994) vond tot slot dat indien men na de eerste week na de werkervaring niet in het reguliere circuit wordt tewerkgesteld, de kans op hertewerkstelling klein wordt (Rosholm, 1994, abstract). Een snelle doorstroming na de activeringsperiode is dus van belang.

Men kan dus besluiten dat het vroegere stelsel een aantal knelpunten kende, namelijk het repetitief patroon, het te grote aandeel van de publieke sector in het aanbieden van de tewerkstellingsgaranties, en de te korte duur. Een goede individuele en aangepaste begeleiding biedt naast een snelle doorstroming een betere kans op integratie in de arbeidsmarkt.

Om de vermelde problemen op te heffen werd er in januari 1994 een hervorming van de arbeidsmarktpolitiek doorgevoerd. Deze werd weergegeven in de Wet op het Actief Arbeidsmarktbeleid.

1.2 Het huidige Deense systeem

Sinds de hervorming is het systeem sterk geflexibiliseerd. De wijziging omvat vier hoofdelementen, namelijk een nieuwe financiering van de werkloosheidsuitkeringen, een herziening van de bestuurlijke structuur, een herziening van de activeringsinstrumenten voor werklozen en tenslotte een uitbreiding van het verlofsysteem (Lind, 1994, p. 138-139).

De herziening van de structuur van het bestuur leidde vooral tot een meer gedecentraliseerd arbeidsmarktbeleid, met meer verantwoordelijkheid voor de regionale werkgelegenheidsagentschappen (internet1, chapter2, p. 1).

We gaan nu iets dieper in op de herziening van de activeringsinstrumenten voor werklozen.

Het recht op werkloosheidsuitkeringen werd in januari 1994 beperkt tot een periode van maximaal 7 jaar. In december 1995 werd dit recht teruggeschroefd tot een periode van maximaal 5 jaar (OECD, 1996b, p. 117-118). Deze maatregel werd ingevoerd om het vrijblijvende karakter van de werkloosheidsuitkeringen teniet te doen en om op die manier het bovenvermelde repetitieve patroon van werkloosheid en activeringsprogramma's te doorbreken. Deze periode van 5 jaar wordt opgesplitst in 2 deelperioden, namelijk een ondersteuningsperiode (de eerste 2 jaar) en een activeringsperiode (de laatste 3 jaar) (internet2, chapter2, p. 3).

Binnen de 6 maanden na de aanmelding van de werkloze wordt een individueel actieprogramma opgesteld. Dit is een afspraak tussen het tewerkstellingsagentschap en de werkloze. Het omvat een opeenvolging van maatregelen op maat van het individu en de noden van lokale arbeidsmarkt. Net na de hervorming legde men vooral de nadruk op de wensen en noden van de werkloze bij het opstellen van het individueel actieprogramma. Doch na een eerste evaluatie bleek dat er op die manier een aantal 'matching'-problemen ontstonden. Men besloot in de '1995 Finance Act' om tevens voldoende aandacht te besteden aan de tekorten en noden op de lokale arbeidsmarkt (internet1, chapter2, p. 2).

In het individueel actieprogramma gebruikt men regelmatig de volgende instrumenten:

- plaatsingsactiviteiten in niet-gesubsidieerde banen;
- informatie en begeleiding verschaffen aan de werkloze;
- werkervaring in de particuliere sector en de collectieve sector. Over de gehele ondersteuningsperiode (eerste 2 jaar) heeft de werkloze recht op een minimum van 12 maanden werkervaring. De werkloze wordt meestal aan de geldende loonvoet (max. 84,45 DKK/uur¹) vergoed en de werkgever ontvangt een subsidie (max. 45 DKK/uur). De subsidie wordt betaald door de centrale overheid, maar de gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het garantiepplan;
- een individuele werkervaring. Dit instrument verschilt van de bovenstaande standaard-werkervaring in de doelgroep. Deze individuele werkervaring wordt immers vooral gebruikt voor werklozen met een uitzonderlijke zwakke positie op de arbeidsmarkt. Ze mag eventueel langer duren dan 12 maanden. De loonvoet is hier echter vaak lager dan de geldende loonvoet. Ook hier ontvangt de werkgever een subsidie, zij het iets hoger dan deze bij de standaard-werkervaring, doch zonder de grens van de werkloosheidsuitkering te overschrijden;
- een toelage voor educatief verlof;
- een bedrijfssubsidie van 50% van de maximale werkloosheidsuitkering voor een maximale periode van 2,5 jaar. Deze subsidie wordt uitgekeerd aan werklozen die een eigen onderneming willen opstarten;
- job rotation. Indien een werknemer een loopbaanonderbreking aanvraagt, dan kan de werkgever beslissen om een werkloze als vervanger te aanvaarden (internet2, chapter2, p. 1-2; internet4, chapter4, p. 1-2; Lind, 1994, p. 139-140).

Het individueel actieprogramma houdt niet enkel rechten in maar ook plichten voor beide partijen. Zo is de werkloze verplicht om zich op straffe van verlies van de werkloosheidsuitkering, te houden aan het opgestelde programma. De werkgevers die een werkloze in dienst nemen, zijn verplicht om er op toe te zien dat het netto totale aantal werknemers in hun onderneming stijgt. Deze eis werd gesteld om mogelijke deadweight-effecten en substitutie-effecten² zoveel mogelijk te voorkomen.

Voor jonge werklozen (< 25 jaar) die nog geen diploma behaalden, heeft men een speciale maatregel ingevoerd. Deze hebben, na een werkloosheidsperiode van tenminste 6 maanden, recht op een opleiding van tenminste 18 maanden. Deze

¹ 1 DKK = ±5,5 BEF

² Deadweight-effecten: indien werklozen ook zonder het volgen van het activeringsprogramma uit de werkloosheid zouden geraakt zijn, dan kent het programma een deadweight verlies. substitutie-effecten: deze effecten treden op wanneer de aanwerving van een werkloze aanleiding geeft tot het ontslaan of minder aanwerven van niet-werklozen (of eventueel werklozen uit een andere doelgroep).

maatregel is echter niet enkel een recht, doch ook een plicht in hoofde van de jonge werkloze. Indien men immers dit aanbod weigert, verliest men voor altijd³ het recht op een werkloosheidsuitkering (internet2, chapter4, p. 2).

Indien de werkloze *na de eerste 2 jaren* werkloosheid nog steeds niet in het reguliere arbeidscircuit is tewerkgesteld, gaat men over tot de *volledige activering*. In de vorige periode had de werkloze slechts recht op een werkervaring van minimaal 12 maanden, verspreid over de 2 jaar. In deze activeringsperiode heeft hij/zij het recht en de plicht om voortdurend actief te zijn. Men legt vooral de nadruk op het full-time aspect, omdat men van mening is dat er na 2 jaar werkloosheid grotere inspanningen nodig zijn om deze mensen te helpen (Kremer, 1995, p. 59). De bovengenoemde instrumenten worden ook in deze periode aangewend.

Een bijkomend instrument is de 'pool-job'. Een werkloze die tijdens de vorige 3 jaar, gedurende 2 jaar werkloos was, heeft recht op een dergelijke werkaanbieding. Dit zijn vooral jobs in de sociale sector, de zogenaamde dienstenwinkels. Voorbeelden van taken die verricht worden zijn: boodschappen doen, tuinarbeid, schoonmaken en kinderopvang. Deze taken worden vooral verricht bij ouderen en sociaal zwakkeren. De werkloze ontvangt voor deze activiteiten (maximaal) een 'stagevergoeding' die overeenkomt met de maximale werkloosheidsuitkering.

Wie ook na deze activeringsperiode nog werkloos is, moet een beroep doen op de bijstand.

De cijfers in tabel 1.2 laten een eerste evaluatie toe van de effecten van het huidige activeringsbeleid.

In de tabel wordt de arbeidsmarktpositie van werklozen (> 3 jaar werkloos) weergegeven na een half jaar werkervarings- of opleidingsgarantie. De tabel maakt geen onderscheid tussen een werkervaring of een opleiding. De werkloze kan zes verschillende posities innemen op de arbeidsmarkt. De eerste mogelijkheid is 'niet werkloos', d.w.z. dat de werkloze ofwel een reguliere baan heeft of (vrijwillig) scholing volgt. De tweede mogelijkheid is dat hij/zij nog steeds in het programma actief is, m.a.w. het programma duurt langer dan 6 maanden. Een programma kan maximaal 3 jaar duren. Vervolgens kan de werkloze vervroegd op pensioen gaan of educatief of ouderschapsverlof opnemen. Ten laatste kan de werkloze in de bijstand terechtkomen.

In oktober 1996 stapten ongeveer 9 164 werklozen in een werkervarings- of opleidingsprogramma, in november 1996 7 161 werklozen en in december 1996 nog eens 5 904. Deze daling in het aantal is deels toe te schrijven aan de beginfase van

³ Bij weigering verliest men het recht op een werkloosheidsuitkering tot op het moment waarop men een reguliere job uitgeoefend heeft, waardoor men bij eventueel ontslag opnieuw recht op de uitkering heeft.

de maatregel. De stock van de werklozen die meer dan 3 jaar werkloos waren neemt geleidelijk aan af, en daardoor ook het aantal werklozen per maand die een garantie aannemen.

Tabel 1.2 Arbeidsmarktpositie een half jaar na een werkervarings- of opleidingsgarantie in Denemarken

Begin van de garantie	Niet werkloos	Werkervarings- of opleidingsprogramma	Vervroegd pensioen	Educatief verlof	Ouderschapsverlof	Sociale bijstand	Totaal
Okt. '96	1 529 (16,68%)	5 120 (55,87%)	51 (0,56%)	421 (4,59%)	32 (0,35%)	2 011 (21,95%)	9 164 (100%)
Nov. '96	1 336 (18,66%)	4 091 (57,13%)	38 (0,53%)	296 (4,13%)	32 (0,45%)	1 368 (19,10%)	7 161 (100%)
Dec. '96	1 215 (20,58%)	3 202 (54,23%)	37 (0,63%)	210 (3,56%)	23 (0,39%)	1 217 (20,61%)	5 904 (100%)

Bron: Deens arbeidsmarktbestuur (+ eigen bewerkingen)

We zien in de tabel dat ongeveer 55% van de werklozen na 6 maanden nog steeds in een activeringsprogramma vertoeven. D.w.z. dat meer dan de helft van de programma's langer duren dan een half jaar. Dit is logisch aangezien een werkervaring in regel minimaal 12 maanden duurt. Om een duidelijker beeld te krijgen van de arbeidsmarktpositie van de werkloze na het einde van het activeringsprogramma, wordt tabel 1.2 omgevormd tot tabel 1.3. Deze tabel verdeelt diegenen die niet meer in werkervaring of opleiding zitten procentueel over de vijf andere categorieën.

Tabel 1.3 Arbeidsmarktpositie na beëindiging van een werkervarings- of opleidingsgarantie in Denemarken (in% van totaal)

Begin van de garantie	Niet werkloos	Vervroegd pensioen	Educatief verlof	Ouderschapsverlof	Sociale bijstand	Totaal
Okt. '96	37,81%	1,26%	10,41%	0,79%	49,73%	100%
Nov. '96	43,52%	1,24%	9,64%	1,04%	44,56%	100%
Dec. '96	44,97%	1,37%	7,77%	0,85%	45,04%	100%

Bron: Eigen bewerkingen op basis van vorige tabel

Het grootste gedeelte (gemiddeld 46%) vervalst na de werkervaring of de opleiding in de sociale bijstand. Een andere grote groep zijn de niet-werklozen. De cijfers kunnen echter niet opgesplitst worden naar reguliere arbeid en opleiding. Gemiddeld 42% van de werklozen behoren na het volgen van het programma niet meer

tot de werklozenbevolking. We kunnen dan ook stellen dat de bruto doorstroming uit de werkervarings- en opleidingsgarantie naar reguliere arbeid in Denemarken kleiner is dan 42%. Dit is vrij beperkt, maar zeker niet verwonderlijk gegeven eerdere bevindingen in dit hoofdstuk. De cijfers hebben immers betrekking op diegenen die reeds na 6 maand de opleidings- of werkervaringsgarantie hebben verlaten. Eerder werd gesteld dat dit allicht te kort is om doorstroming naar een reguliere baan te bevorderen. Bovendien mag men niet vergeten dat bovenstaande cijfers ook de stock van bestaande zeer langdurig werklozen omvatten. Allicht hebben zij de laagste doorstroomkansen.

Verder verkozen gemiddeld 9% van de ondervraagden educatief verlof. De rest ging op vervroegd pensioen of nam ouderschapsverlof.

2. Nederland

In Nederland heeft men in hoofdzaak met drie maatregelen gereageerd op het werkloosheidsprobleem, namelijk een loonmatigingsbeleid, een versobering van het sociale zekerheidsstelsel en een groter budget voor actief arbeidsmarktbeleid. In het actief arbeidsmarktbeleid ligt de nadruk op scholing en werkervaring (de Koning, Zandvliet, 1996, p. 1).

In paragraaf 2.1 geven we een kort overzicht van enkele scholings- en werkervaringsmaatregelen in Nederland, alsook van de besluiten van een aantal studies omtrent hun effectiviteit. Paragraaf 2.2 bespreekt de recentste ontwikkelingen in het Nederlands actief arbeidsmarktbeleid, de zogenaamde Melkert-banen, en blikst even vooruit naar de toekomst.

2.1 Recente evaluaties van scholings- en werkervaringsmaatregelen in Nederland

2.1.1 Scholing

In Nederland bestaat een brede waaier aan scholingsmaatregelen. Hier beperken we ons tot vier programma's waarvan reeds een evaluatie werd verricht, namelijk het Centrum Vakopleiding (CV), de Kaderregeling Scholing (KRS), het Europees-Sociaal-Fonds-scholingsprogramma (ESF) en het Centrum voor Beroepsoriëntatie en Beroepsoefening (CBB).

In het *Centrum Vakopleiding* krijgt men een scholing die overeenstemt met het leerlingwezen. Het is een erkende opleiding die deels praktijkgericht is en deels theoretisch wordt ingevuld (de Koning, Zandvliet, 1996, p. 8). In dit centrum werkt men nauw samen met arbeidsbureaus, het bedrijfsleven, het beroepsonderwijs en de brancheorganisaties. De duur van de opleiding varieert van 1 week tot maxi-

maal 1 jaar en gebeurt in een bedrijfssimulatie-omgeving. De cursussen zijn vooral gericht op de technische sector (bv. lassen, constructie, bouw, montage en onderhoud) en de administratieve sector (bv. kantoor en handel). Na het beëindigen van de scholing ontvangt men een erkend certificaat of een diploma. Men stelt wel een toelatingscriterium voorop, men moet namelijk minimum 1 jaar⁴ werkloos zijn alvorens men aan de opleiding mag beginnen. De opleidingen zijn volledig gratis (internet6).

De Kaderregeling Scholing is ruimer en omvat naast vakopleidingen ook scholing in meer algemene kwalificaties. In de KRS gaat de aandacht naar moeilijk plaatsbare werklozen (Van der Burgh, Bavinck, 1995, p. 349). De doelgroep omvat werklozen voor wie om-her-of bijscholing noodzakelijk is ter verkrijging van een arbeidsplaats en van wie redelijkerwijs kan worden verwacht dat hij/zij na de opleiding duurzaam in het arbeidsproces kan worden ingepast. De scholing kan zowel door een scholingsinstituut als door een werkgever worden verzorgd. Voor de werkloze wordt er voor 100% tegemoet gekomen in de volgende kosten: opleidingskosten, reiskosten, kosten van kinderopvang, voorgeschreven lesmateriaal, kosten gemaakt door de werkgever indien de werkloze bij de werkgever opgeleid wordt. De totale kosten per cursist mogen niet meer dan 6 000 gulden bedragen (excl. reiskosten). Voor het toepassen van een KRS worden geen eisen aan de werkloosheidsduur gesteld (internet7).

Het ESF-scholingsprogramma is Europees van oorsprong. De regionale besturen voor de Arbeidsvoorziening hebben de taak subsidies uit het ESF toe te zeggen. Het gaat vooral om bestrijding van langdurige werkloosheid en het vergemakkelijken van de inschakeling in het arbeidsproces van jongeren en zwakkere personen (internet8).

De centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsoefening zijn opgericht met het doel opleidingen te verschaffen aan specifieke groepen werklozen. Later zijn ze ontwikkeld tot scholingsinstellingen voor doelgroepen in het algemeen (de Koning, Zandvliet, 1996, p. 8-9). Men geeft bijzondere aandacht aan personen wier arbeidsinpassing, of deelneming aan een voor die inpassing noodzakelijke opleiding, wordt belemmerd door één of meer van de volgende factoren:

- onvoldoende vaardigheid in het gebruik en het verstaan van de Nederlandse taal;
- minder dan algemeen aanwezige bekendheid met maatschappelijke verhoudingen en arbeidsverhoudingen in Nederland;
- een tekort aan de voor een beginnend beroepsbeoefenaar noodzakelijke basis-kennis en basisvaardigheden;

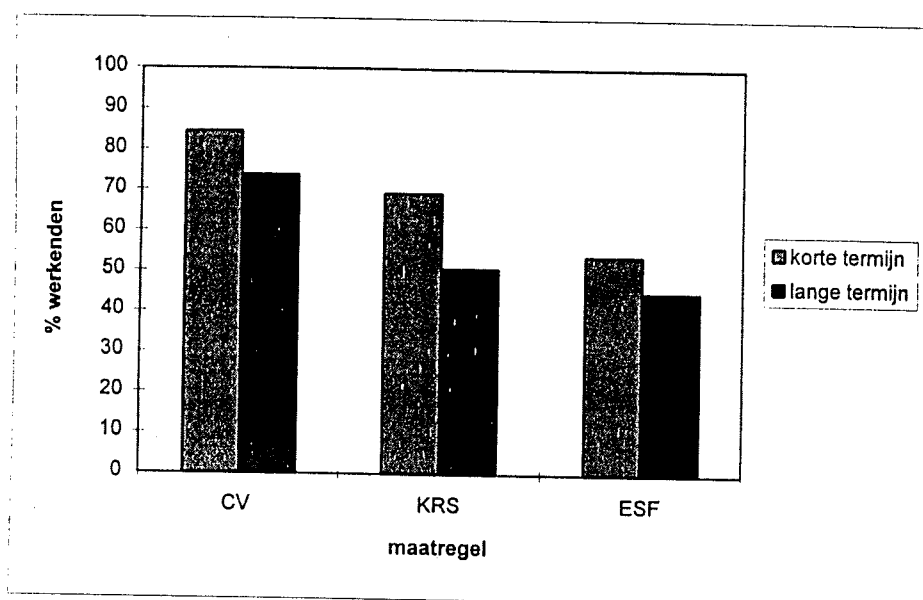
⁴ Deze eis van 1 jaar werkloosheid geldt enkel voor personen ouder dan 25 jaar. Voor jongere mensen zijn er geen eisen t.a.v. de werkloosheidsduur.

- een onvoldoende besef van eigen vermogen tot persoonlijkheidsontplooiing in de arbeid als middel van bestaan.

Het cursusaanbod is erop gericht het bij de cursist aanwezige tekort aan kennis, bekwaamheid en maatschappelijke weerbaarheid op een doelmatige wijze op te heffen. Het omvat daartoe algemene vorming, oriëntatie op beroep, bedrijf en maatschappij, beroepsoefening en persoonlijkheidsvorming (internet12). De beroepsoefening is gericht op administratie en detailhandel, verzorging, horeca en techniek. De scholing kan zowel op directe arbeidsinpassing gericht zijn als op doorstroming naar vervolgopleidingen. In deze centra legt men geen voorwaarden op m.b.t. de werkloosheidsduur. De meeste opleidingen duren 6 maanden en worden afgerond met een getuigschrift (internet9).

Bovenstaande maatregelen werden door een aantal onderzoeken geëvalueerd. We baseren ons op het onderzoek van Van der Burgh en Bavinck (1995) voor het Centrum Vakopleiding (CV) en de opleiding bij de Kaderregeling Scholing (KRS). De Koning, Olieman, en Gravesteijn (1996) hebben het ESF-scholingsprogramma onder de loep genomen. Tenslotte beschouwen we de studie van de Koning en Van Nes, die de opleidingen van de Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsoefening (CBB) evalueerde (de Koning, 1996, p. 15-16).

In figuur 1.1 zijn de percentages weergegeven van deelnemers die na de opleiding werk hebben gevonden. Deze percentages noemt men ook de bruto doorstroming van de maatregelen; ze geven de kans op regulier werk na het volgen van de maatregel. De cijfers voor het Centrum Vakopleiding en de Kaderregeling Scholing dateren uit 1992. Deze voor het ESF-programma beslaan de periode 1988-1993.



Bron: Van der Burgh, Bavinck, 1995, p. 353; de Koning, Olieman, Gravesteijn, 1996, p. 5-8.

Figuur 1.1 Percentage werkkenden, op korte en middellange termijn, naar maatregel

Voor het Centrum Vakopleiding en de Kaderregeling Scholing werd er op basis van een enquête bepaald hoeveel personen na de opleiding hun intrede in het *reguliere* arbeidsproces deden. Ook bij het ESF-scholingsprogramma was de vraag of de werkloze al dan niet een *reguliere* baan kon bemachtigen.

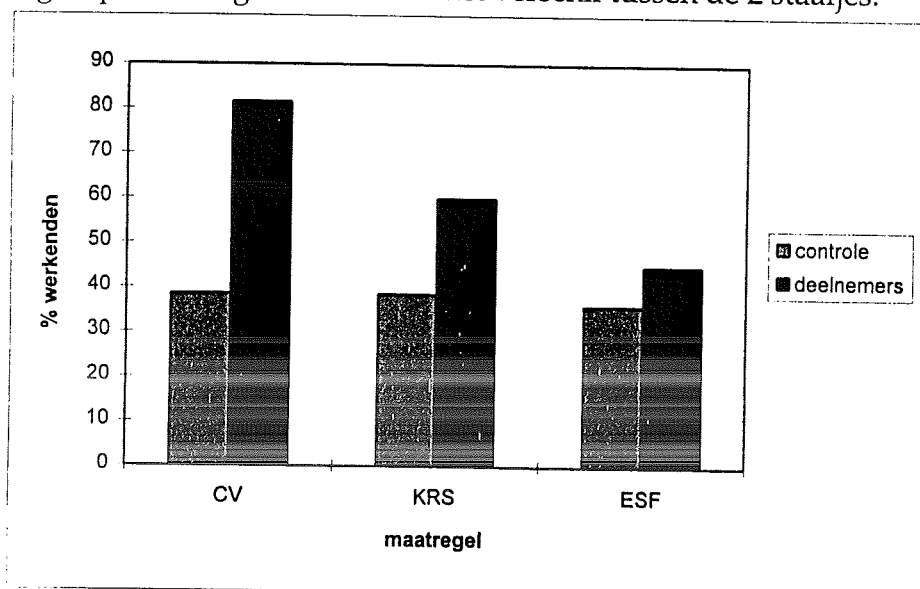
Uit figuur 1.1 mogen we besluiten dat de kans op werk het hoogst was voor werklozen die een opleiding in een Centrum Vakopleiding volgden. Er valt tevens op dat na 1,5 tot 2 jaar na de scholing (lange termijn) een aantal van deze werkvinders het opnieuw zonder een job moeten stellen. Bij de KRS is deze terugval relatief gezien het grootst. De CBB-opleiding kan niet in deze figuur ingepast worden wegens het gebrek aan cijfermateriaal. De bruto doorstroming van de CBB-opleiding bespreken we hierna afzonderlijk.

Deze bruto doorstroming geeft echter geen goede indicator voor de beleidsmakers. Een aantal van de deelnemers aan deze opleidingen zouden ook een job gevonden hebben zonder het volgen van de opleiding. Voor een aantal deelnemers heeft de overheid dus overbodige uitgaven gedaan. Daarom is het van belang te weten wat het netto effect is. Dit is het percentage werkvinders na aftrek van het percentage dat zou gerealiseerd zijn wanneer deelname aan de maatregel niet had plaatsgevonden (Van der Burgh, Bavinck, 1995, p. 347). Een hoog netto effect wijst op een instrument met weinig deadweight-effecten en dus weinig

overbodige uitgaven. Dit netto effect houdt echter geen rekening met substitutie-effecten.

Al deze auteurs werken met een controlegroep om het netto-effect te berekenen. Dit wil zeggen dat men een groep van werklozen samenstelt die ongeveer dezelfde eigenschappen hebben als de groep deelnemers. De mensen in de controlegroep volgden echter geen opleiding. Ze genoten ook niet van een andere activeringsmaatregel.

In figuur 1.2 staan deze netto effecten voor de opleidingen in het Centrum Vakopleiding, de Kaderregeling Scholing en het Europees Sociaal Fonds - ondersteuningsprogramma. Het netto effect is het verschil tussen het percentage werkvinders die deelnamen aan de scholing en het percentage werkvinders uit de controlegroep. In de figuur is dit dus het verschil tussen de 2 staafjes.



Bron: Van der Burgh, Bavinck, 1995, p. 354; de Koning, Olieman, Gravesteijn, 1996, p. 5-8.

Figuur 1.2 Netto effect van maatregelen op middellange termijn

In deze figuur beschouwen we het netto effect van de maatregelen 1,5 tot 2 jaar na de scholing. We mogen afleiden dat de opleidingen in de Centra Vakopleiding het minst onnodige uitgaven met zich meebrengen. De deelnemers verhogen hun kans op *regulier* werk (op middellange termijn) met ongeveer 40%-punten. Na het volgen van een opleiding bij de Kaderregeling Scholing verhoogt men zijn kans met ongeveer 25%-punten. Bij het ESF-scholingsprogramma bedraagt dit maar 9%-punten. Indien men echter de groep ouder dan 35 jaar beschouwd, dan wordt het netto effect bij het ESF opgedreven tot 23%-punten. Dit is een aanduiding dat scholing voor ouderen efficiënter is, dan een opleiding voor jongeren. Jongeren komen vaak nog maar net van de schoolbanken en hebben dus net een opleiding achter de rug. Het uitzonderlijk goed resultaat van de opleidingen in de Centra

Vakopleiding, waarvan de cursisten minstens 1 jaar werkloos zijn, kan te wijten zijn aan de goede samenwerking met het bedrijfsleven en de bedrijfssimulatie-omgeving tijdens de cursussen.

Het netto effect verhoogt nog indien we naar de zeer langdurig werklozen (>2 jaar) kijken. Bij de opleidingen in het CV en in de KRS⁵ verhoogt de kans voor de langdurig werklozen gemiddeld met ongeveer 30%-punten, dit is een verdubbeling van de kans (Van der Burgh, Bavinck, 1995, p. 357-359). De langdurig werklozen verhogen hun kansen op werk met 25%-punten indien ze het ESF-scholingsprogramma volgen (de Koning, Olieman, Gravesteyn, 1996, p. 5-8).

De Koning en Van Nes hebben het netto effect voor de langdurig werklozen van de opleiding bij het Centrum voor Beroepsoriëntatie en Beroepsoefening opgesplitst naar de werkloosheidsduur van de deelnemers. Hun evaluatieresultaten zijn weergegeven in tabel 1.4.

Tabel 1.4 Bruto en netto effect van de CBB-opleiding opgesplitst naar werkloosheidsduur (in 1990)

Werkloosheidsduur voor de scholing	Bruto-% werkzoekers	Controlegroep	Netto-effect
<1 jaar	36%	51%	-15%
1-2 jaar	45%	41%	14%
2-3 jaar	33%	29%	4%
3-6 jaar	35%	24%	11%
>6 jaar	34%	8%	26%

Bron: de Koning, 1996, p. 15.

Opvallend is het feit dat werklozen die minder dan 1 jaar werkloos zijn een hogere werkgelegenheidskans hebben indien zij geen CBB-opleidingsprogramma volgen. Een mogelijke verklaring is het geringe verlies aan vaardigheden en kwaliteiten in deze groep van werklozen. Bijscholing is voor een aantal van hen dus overbodig. Bijscholing kan de zoekactiviteit tevens belemmeren, het vergt immers tijd om de scholing te volgen. Tevens is het ook opmerkelijk dat het netto effect niet lineair afhankelijk is van de werkloosheidsduur van de deelnemer. Wel is het zo dat het hoogste netto effect zich voordoet bij de groep werklozen met de langste werkloosheidsduur (> 6 jaar).

⁵ De studie van Van der Burgh, Bavinck maakt geen onderscheid naar de verschillende scholingsinstrumenten voor het netto effect.

Het netto effect is gemiddeld wel lager dan bij de voorgaande maatregelen. Dit is deels te wijten aan het feit dat de CBB-opleiding voor een aantal mensen enkel bedoeld is om hen in staat te stellen vervolgopleidingen te kunnen aanvangen.

We kunnen besluiten dat een CBB-opleiding kan bijdragen tot een verhoging van de kansen op de arbeidsmarkt voor werklozen met een werkloosheidsduur langer dan 1 jaar; en in het bijzonder voor de werklozen met een werkloosheidsduur langer dan 6 jaar.

2.1.2 Werkervaring

In Nederland bestaat een ruime waaier van werkervaringsinstrumenten. We beperken ons hier tot vier maatregelen waarvan er reeds een evaluatie werd verricht: de Kaderregeling Arbeidsinpassing voor de werkervaringsplaats (KRA-WEP), de Kaderregeling Arbeidsinpassing voor de reguliere arbeidsplaats (KRA-RAP), de Jeugdwerkgarantie (JWG) en het Banenpool-systeem.

De KRA-WEP is een werkervaring in de collectieve of in de marktsector voor personen die minimum 1 jaar werkloos zijn. De werkgevers krijgen per KRA-WEP een subsidie. In de collectieve sector ontvangt men maximaal 22 000 gulden (voor een werkervaring van 32 uur per week) en in de private sector maximaal 15 000 gulden per jaar (voor een werkervaring van 38 uur per week). De subsidies verminderen naar rato indien de arbeidsovereenkomst wordt aangegaan voor een periode korter dan 12 maanden, indien het aantal arbeidsuren minder bedraagt dan 32 uur (respectievelijk 38 uur) per week of indien de werkloze bij de aanvang van de werkervaring de leeftijd van 23 jaar nog niet heeft bereikt. Opdat de werkgevers deze subsidie ontvangen moeten een aantal voorwaarden voldaan zijn. Het arbeidscontract moet namelijk voor minstens een half jaar en tenminste gemiddeld 15 uren per week worden afgesloten. Tevens moet er een begeleidingsplan worden opgesteld. De deelnemer ontvangt meestal het minimumloon. De maximale duur van een werkervaring is 1 jaar (Boorsma, Homburg, Visser, 1994, p. 24). Na deze periode mag er niet opnieuw een dergelijke maatregel worden toegepast. Tevens moet er een reële kans bestaan op doorstroming naar een reguliere arbeidsplaats (bij de werkgever of bij derden) (internet10).

De KRA-RAP is op 1 januari 1996 reeds vervallen. Het doel van deze maatregel was de bevordering van de (weder)opname van langdurig werklozen in het arbeidsproces d.m.v. een subsidie (weliswaar lager dan de subsidie bij de KRA-WEP). Deze werkervaringsmaatregel werd vooral in de collectieve sector gerealiseerd.

Het jeugdwerkgarantieplan trad in werking op 1 september 1991. Dit plan geeft de gemeenten de verplichting alle werkloze jongeren (tot en met 21 jaar) en alle werkloze schoolverlaters (tot en met 27 jaar) die langer dan een half jaar werkloos

zijn, een additionele baan aan te bieden (van Nieuwkerk, 1997, p. 52). De JWG-banen vinden voornamelijk plaats in de collectieve en de non-profitsector. In de meeste regio's worden daarnaast ook in de marktsector mogelijkheden voor JWG-ers gecreëerd. De jongeren worden vergoed tegen het geldende minimum (jeugd)loon. Ze worden voor maximaal 6 maanden geplaatst of, bij verlenging, maximaal 1 jaar (Boorsma, Homburg, Visser, 1994, p. 24). Indien men tot de doelgroep behoort en reeds arbeid heeft verricht, kan men nog in aanmerking komen voor dit garantieplan. Indien men minder dan 1 maand gewerkt heeft, komt men direct in aanmerking. Indien men tussen 1 en 3 maanden gewerkt heeft, moet men na het einde van het dienstverband 2 maanden wachten om toegelaten te worden. Indien men reeds meer dan 3 maanden gewerkt heeft, komt men in aanmerking indien de periode van werkloosheid vóór de dienstbetrekking en die erna samen 6 maanden bedraagt (internet11). Voor deze banen werden criteria i.v.m. de additionaliteit van de baan vastgelegd. De werkzaamheden mogen niet minder dan één jaar vóór plaatsing zijn verricht in regulier verband en men mag maximaal 10% van de reguliere voltijdse formatie bezetten met JWG-ers (Homburg, Renooy, p. 4).

Het banen-pool systeem biedt een werkervaring in de overheidssector aan zeer langdurig werklozen (> 3 jaar). De deelnemers krijgen een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en ontvangen een vergoeding die gelijk is aan het wettelijk minimumloon (Boorsma, Homburg, Visser, 1994, p. 23). Zoals bij het JWG valt ook de uitvoering van het Banenpoolsysteem onder de gemeentelijke verantwoordelijkheden. Er wordt vooral in het stadsvervoer, de volkshuisvesting en het onderwijs met een dergelijk systeem gewerkt. Sedert 1 september 1990 stort het Rijk aan de gemeenten 3 500 gulden subsidie per deelnemer per jaar. De Banenpoolregeling heeft een tweeledig karakter: ze is bedoeld als eindvoorziening, maar tevens gericht op doorstroming. Binnen het geheel van arbeidsvoorzieningsmaatregelen vormt de Banenpoolregeling het sluitstuk, maar de gemeente en de arbeidsvoorzieningsorganisatie moeten afspraken maken over de manier waarop de doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt kan worden bevorderd.

Het aantal gecreëerde banen verschilt niet veel tussen de verschillende instrumenten. Over de periode 1989-eind 1992 bedroeg het aantal gerealiseerde KRA-WEP ruim 15 000 (Boorsma, Homburg, Visser, 1994, p. 2). Dit is ongeveer 0,24%⁶ van de totale actieve bevolking in Nederland⁷. Aan het einde van het eerste kwartaal van 1994 bestonden er 18.500 JWG-arbeidsovereenkomsten (0,29% van de actieve bevolking) (Boorsma, Homburg, Visser, 1994, p. 1-2). In het najaar van 1996 bedroeg het aantal JWG-banen 22 200 (0,34% van de actieve bevolking) (Homburg,

⁶ Deze percentages in termen van de actieve bevolking in Nederland zijn gebaseerd op cijfers van de OECD Economic Outlook (juni 1997).

⁷ Officieel bestaat de KRA-WEP momenteel nog steeds. Feitelijk is hij evenwel afgebouwd (Homburg, Renooy, 1997, p. 7).

Renooy, p. 6). Begin 1994 waren er ongeveer 19.000 Banenpoolbanen (0,30% van de actieve bevolking) (Boorsma, Homburg, Visser, 1994, p. 1) In het najaar van 1996 waren er ongeveer 22 500 Banenpoolbanen (0,34% van de actieve bevolking) (Homburg, Renooy, p. 6). In totaal over deze drie werkervaringsprogramma's werd dus iets minder dan 1% van de actieve bevolking geactiveerd.

Vervolgens bespreken we de evaluatie-onderzoeken van bovenstaande maatregelen. Van der Burgh en Bavinck (1995) evalueerden de KRA-WEP. De evaluatie-resultaten handelen over 1992. De Koning, Olieman, Gravesteijn (1996) hebben het Jeugdwerkgarantieplan en de Banenpool besproken. Tenslotte behandelen we het onderzoek van de Koning, Donker van Heel, Gelderblom, van Nes, Zandvliet omtrent de KRA-RAP werkervaringsmaatregel.

In tabel 1.5 worden de bruto doorstroming naar reguliere arbeid en de netto effecten van de KRA-WEP, het Jeugdwerkgarantieplan en de Banenpool weergegeven.

Tabel 1.5 Bruto doorstroming en netto effect van werkervaringsmaatregelen in Nederland in 1992

Maatregel	Bruto doorstroming	Controlegroep	Netto-effect
KRA-WEP	61%	38%	23%
Jeugdwerkgarantie	87%	17%	70%
Banenpool	87%	20%	67%

Bron: Van der Burgh, Bavinck, 1995, p. 354; de Koning, Olieman, Gravesteijn, 1996, p. 8.

Deze maatregelen kennen een groot netto effect. Vooral het Jeugdwerkgarantieplan en de Banenpools zijn zeer succesvol. Bij deze twee maatregelen zijn de deadweight effecten en dus de overbodige uitgaven zeer beperkt.

Het netto effect verschilt aanzienlijk tussen enerzijds de KRA-WEP en anderzijds de Jeugdwerkgarantie en het Banenpoolsysteem. Deze verschillen kunnen deels veroorzaakt worden door een andere vorming van de controlegroep (steekproefneming, representativiteit van de enquête-resultaten). Zij kunnen tevens duiden op een hoger netto effect van werkervaringsmaatregelen bij werklozen die langer dan 3 jaar geen werk hebben. De KRA-WEP doelgroep zijn immers personen met een werkloosheidsduur die langer is dan 1 jaar en bij de Banenpool moet men minimaal 3 jaar werkloos zijn. Doch dit is uit deze studies moeilijk af te leiden aangezien men de evaluatie bij de KRA-WEP niet opsplijste naar werkloosheidsduur. Er valt tevens op dat het netto effect voor jongeren bij werkervaring (70%) veel hoger ligt dan het netto effect bij scholing⁸ (< 9%). Een

⁸ Cf. het ESF-scholingsprogramma waarbij het netto effect na abstractie te maken van de groep jonger dan 35 jaar verhoogde van 9% naar 23%. Dit wil dus zeggen dat het netto effect voor de werklozen jonger dan 35 jaar lager moet liggen dan het gemiddelde van 9%.

mogelijke verklaring hiervoor is dat het de jongeren vaak niet ontbreekt aan de nodige scholing of opleiding (velen komen rechtstreeks van de schoolbanken), maar dat vooral het gebrek aan werkervaring een belemmering vormt voor de toegang tot de reguliere arbeidsmarkt.

De Koning, Donker van Heel, Gelderblom, Van Nes en Zandvliet hebben de KRA-RAP besproken en hun resultaten uitgesplitst in functie van de werkloosheidsduur van de deelnemers. Hun resultaten zijn weergegeven in tabel 1.6.

Tabel 1.6 Bruto doorstroming naar reguliere arbeid van KRA-RAP na 1,5 tot 2 jaar en het netto effect

Werkloosheidsduur	Bruto doorstroming	Controlegroep	Netto-effect
1-2 jaar	77%	45%	32%
2-3 jaar	75%	36%	39%
3-6 jaar	79%	22%	57%
>6 jaar	83%	13%	70%

Bron: de Koning, 1996, p. 17.

De werkervaringsmaatregel kent vooral succes bij langdurig werklozen, i.h.b. bij werklozen die al langer dan 3 jaar werkloos zijn. Bij deze groep vinden meer dan de helft van de deelnemers werk, iets waar ze anders niet toe in staat zouden geweest zijn.

Uit de evaluaties van de scholings- en werkervaringsmaatregelen in Nederland blijkt dat deadweight-effecten wel degelijk een realiteit zijn. We zien echter tevens dat deze effecten geringer zijn naarmate de maatregelen op langdurig werklozen gericht zijn, vooral dan zeer langdurig werklozen. Voor de zeer langdurig werklozen zijn de kansen op werk zonder een dergelijke maatregel immers minimaal. Het grootste deel van de bruto doorstroming is m.a.w. ook een netto effect. Ook hier blijkt het voordeel dan om de maatregelen vooral toe te spitsen op de groepen met de laagste deadweight, namelijk de zeer langdurig werklozen.

Evenwel willen we er hier op wijzen dat geen enkele bovenvermelde studie substitutie-effecten heeft behandeld. Een activeringsmaatregel kan immers naast deadweight effecten ook leiden tot substitutie tussen een langdurig werkloze en een kortdurig werkloze en zelfs tot substitutie tussen een werknemer en een langdurig werkloze. Soms is het immers gunstiger om een gesubsidieerde werknemer in dienst te nemen in plaats van een huidige werknemer of een andere werkloze.

Boorsma, Homburg, Visser (1994) gaan wel in op dit substitutie-effect. Deze auteurs bestuderen tevens concurrentievervalsing. Dit effect treedt op wanneer een ondernemer een concurrent kan onderbieden door gebruik te maken van

dankzij subsidiëring bekomen lagere loonkosten. Voor de Banenpool blijkt substitutie maar in 1% van de gevallen voor te komen. Bij de JWG-ers komen de onderzoekers tot de conclusie dat naar schatting 10% tot 20% substitutie optreedt. Bij de KRA maatregelen worden er geen harde cijfers gegeven met betrekking tot verdringing of concurrentievervalsing. Bij de Banenpoolers is er bij minimaal 1 à 2% sprake van concurrentievervalsing en bij de JWG heeft ongeveer de helft van de ondernemers de omzet of het verrichte werk doen toenemen. Al bij al blijkt de verdringing van reguliere door gesubsidieerde werknemers dus beperkt te blijven. Vooral bij de Banenpool, die zich op zeer langdurig werklozen richt, valt dit op. Men mag echter niet vergeten dat verdringing en concurrentievervalsing moeilijk grijpbare verschijnselen zijn, waardoor de onderzoeksresultaten ook niet altijd hard materiaal inhouden (Boorsma, Homburg, Visser, 1994, p. 21-22).

2.2 Nieuwe activeringsmaatregelen in Nederland: de Melkert-banen

Vormden de banenpool en het JWG-plan reeds een aanzienlijke uitbreiding van het aantal werkervaringsbanen, dan is dit aantal onder de huidige Nederlandse regering nog sterker toegenomen. Sinds 1994 zijn de speciale inspanningen ten gunste van langdurig werklozen terug te vinden in de Melkert-I, Melkert-II en Melkert-III-banen. Paragraaf 2.2.1 geeft een bondig overzicht van deze inspanningen. Paragraaf 2.2.2 blikt vooruit naar de toekomst. Met de KRA-maatregelen, het JWG-plan, het banenpoolsysteem en de Melkert-banen is in Nederland immers een vrij onoverzichtelijk geheel ontstaan. Met de invoering van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW), voorzien vanaf 1998, wil de Nederlandse regering dit geheel niet alleen beter stroomlijnen, maar ook conceptueel verantwoorden.

2.2.1 De Melkert-banen

Melkert-I. De regering plant een uitbreiding van de *collectieve sector of de zorgsector met 40 000 reguliere banen*. Het gaat om banen van onbepaalde tijd van maximaal 32⁹ uren per week. Deze banen zijn blijvend en de financiering is structureel. Dit houdt in dat vrijgekomen plaatsen opnieuw door een werkloze kunnen worden volbracht (SZW, 1997a, p. 4). Deze extra jobs zullen voornamelijk ingevuld worden in bestaande instellingen in steden en gemeenten en komen tegemoet aan een aantal nieuwe behoeften (toezicht- en verzorgingsfuncties, monumentenzorg, ...). Sinds 1 januari 1997 kunnen ook in de sportsector nieuwe arbeidsplaatsen gecreëerd worden. Personen die langer dan 1 jaar werkloos zijn en wonen in de gemeente die subsidies ontvangt, komen in aanmerking voor deze job; hun loon is begrensd tot het minimumloon gedurende het eerste jaar en kan nadien toenemen tot maximum 120% van dat minimumloon. De banen worden voor 100% gesubsidi-

⁹ Wanneer de deelnemers voorheen in het banenpoolsysteem zaten dan bedraagt de gemiddelde arbeidstijd 38 uur per week.

dieerd door de Nederlandse overheid. Aanvankelijk werd met de creatie van de nieuwe jobs gestart in 19 grote steden, nadien is dit uitgebreid tot 79 steden. Per volledige arbeidsplaats is f 36 000 beschikbaar. In maart 1997 waren reeds 18 020 banen (dit is 0,27% van de actieve bevolking) gecreëerd, waarbij 10 776 banen bij de gemeenten en 7 244 banen in de zorgsector (SZW, 1997b). Daarmee is het toegekende aantal banen bij de gemeenten vrijwel volledig bezet, in de zorgsector daarentegen is ongeveer de helft van het toegekende aantal gerealiseerd. Men kan hieruit besluiten dat het aantal vooropgestelde banen in de collectieve sector haalbaar was. In de zorgsector daarentegen heeft men het doel (nog) niet bereikt. De meeste werknemers zijn afkomstig uit de sociale bijstand (69%) en 22% stroomt door vanuit de Banenpools (SZW-Nieuws, 1997a).

Melkert-II. Het gaat om 20 000 *nieuwe banen* van gemiddeld 32 uren per week in de *marktsector*. De banen zijn voor onbepaalde tijd of voor bepaalde tijd (tenminste 6 maanden met reëel uitzicht op een vast contract) (internet13). De werkzoekenden moeten minimaal 1 jaar werkloos zijn alvorens ze in aanmerking komen voor een dergelijke baan. De overheid weerhield uit de ingediende projectvoorstellen van werkgevers een selectie van 63 projecten, de zogenaamde 'experimenten'. (Uitzendkantoren zijn sterk betrokken bij deze banen). De werkgevers verplichten zich ertoe om de langdurig werklozen tenminste 6 maanden in dienst te houden. Per jaar wordt een subsidie van 18 000 gulden voorzien voor deze banen en dit gedurende 2 jaar (internet 13). Dit bedrag komt ongeveer overeen met wat de overheid aan uitkeringen kan uitsparen gedurende 1 jaar. Nadien moet de werkgever zelf het volle loon betalen. Daarnaast is het mogelijk werkplek- en scholingskosten te declareren voor maximaal 4.000 gulden in het eerste jaar en maximaal 1 500 gulden in het tweede jaar. Tot slot kan een aanvullende loonkosten-subsidie van 6 000 gulden verkregen worden (internet13). De tewerkgestelde werkloze verdient minstens het minimumloon en maximum 120% van dat minimumloon. In het voorjaar van 1997 waren 9 000 Melkert-II-banen gerealiseerd (dit is 0,13% van de actieve bevolking). Men stelt een grote mobiliteit vast in deze banen¹⁰.

Melkert-III banen zijn bedoeld voor de *zeer langdurig werklozen*. De regelgeving voorziet dat deze personen met behoud van hun uitkering als vrijwilliger taken mogen opnemen binnen de gemeente. Het gaat ook hier over projecten die een gemeente of een andere lokale instelling ter goedkeuring moet voorleggen aan de overheid. De bedoeling van deze regelgeving is het doorbreken van het sociaal isolement van de zeer langdurig werklozen.

¹⁰ Een kritiek op de Melkert-I en -II-banen is dat slechts een gering percentage van de langdurig werklozen onmiddellijk geschikt is om deze banen in te vullen. De meesten hebben verdere begeleiding nodig. (Klosse S., toespraak op seminarie 'Dagje Nederland' Steenokkerzeel, 10/4/1997.)

2.2.2 Verdere stroomlijning: de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW)

Eind vorig jaar/begin dit jaar kende Nederland ongeveer 22 500 jobs in de Banenpool, 22 200 jobs in het JWG-plan, 18 000 Melkert-I-banen en 9 000 Melkert-II-banen. Daarnaast waren er ook nog de Melkert-III-banen. De KRA-WEP bestond officieel nog, maar was de facto zo goed als afgebouwd. Verschillende regelingen bestonden bijgevolg naast elkaar. Dat de grens tussen deze programma's niet altijd duidelijk was en de betrokken langdurig werklozen van het ene programma in het andere konden stappen, bevorderde de overzichtelijkheid niet. Met de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW), voorzien vanaf 1998, wil de Nederlandse regering dit geheel beter stroomlijnen. Precies omdat Nederland een ruime ervaring met tewerkstellingsgaranties heeft, zijn de keuzen die de regering hierbij maakt in het kader van dit onderzoeksproject het vermelden waard (zie Homburg en Renooy, 1997, p. 6-9):

- Er zullen nog slechts twee instrumenten bestaan, de WIW-dienstbetrekking en de WIW-werkervaringsplaats. De eerste regeling vervangt de Banenpools en het JWG-plan en betreft, zoals de Banenpool en het JWG, hoofdzakelijk betrekkingen voor langdurig werklozen bij de gemeenten. In beginsel gaat het om banen voor twee jaar met een beloning op het niveau van het wettelijk minimumloon. Indien de arbeidsmarktpositie van de betrokken werkloze na twee jaar scholing en werkervaring niet is verbeterd, mag de gemeente een baan van onbepaalde duur aanbieden met een beloning die oploopt tot 120% van het minimumloon. De WIW-werkervaringsplaats bouwt voort op de KRA-WEP en de Melkert-II-banen. Via een subsidie moet het mogelijk zijn langdurig werklozen (tijdelijk) in dienst te brengen bij een regulier werkgever.
- Er is geen sprake meer van verschillende doelgroepen met verschillende regelingen. WIW-banen zijn in principe toegankelijk voor iedere langdurig werkloze die via het reguliere instrumentarium niet meer aan de slag geraakt.
- Additionaliteit (netto aangroei) is geen criterium meer bij de WIW-banen. Substitutie en andere verdringingseffecten worden gedoogd, zij het binnen een aantal grenzen. Men ziet er zelfs de positieve kanten van (zie ook hoofdstuk 5, paragraaf 2.2.7). Gesubsidieerde arbeid wordt niet langer als het circuit naast reguliere arbeid beschouwd. Via subsidiëring wil men precies een deel van de reguliere banen voor langdurig werklozen reserveren.

3. Conclusie: succesvoorwaarden

In dit hoofdstuk hebben we een aantal Deense en Nederlandse programma's besproken die werkervaring en opleiding bieden aan langdurig werklozen. Zowel Denemarken als Nederland hebben een ruime ervaring met deze arbeidsmarktmaatregelen. Tabellen 1.7 en 1.8 geven een schematisch overzicht. Niettegenstaande beide landen in de loop der jaren een aantal wijzigingen hebben doorgevoerd, stappen ze geenszins af van werkervarings- en opleidingsgaranties. Dit is

in het kader van deze studie misschien wel de belangrijkste aanwijzing dat dergelijke activeringsprogramma's erg zinvol kunnen zijn.

Meer concreet kunnen de volgende conclusies uit dit hoofdstuk worden getrokken.

Zowel in Denemarken als - en vooral - in Nederland dragen opleidings- en werkervarings-programma's substantieel bij tot de creatie van banen en tot een verhoging van de kansen op de arbeidsmarkt voor (zeer) langdurig werklozen. Cijfers tonen aan dat in Nederland momenteel ongeveer 1% à 1,5% van de actieve bevolking via tewerkstellingsgaranties aan de slag zijn¹¹. Ondanks het bestaan van deadweight- en substitutie-effecten, blijft de doorstroming naar reguliere banen vrij hoog. In Denemarken werden bruto doorstromingscijfers naar reguliere tewerkstelling opgetekend tot ongeveer 40%, in Nederland tot meer dan 80%. Na aftrek van deadweight-effecten bleef in Nederland een doorstroming over van ruim 60% voor zowel het Jeugdwerkgarantieplan als de Banenpool. Voor de KRA-RAP was dat meer dan 55%, althans indien men zich beperkt tot de groep van zeer langdurig werklozen (> 3 jaar). Ook na aftrek van substitutie-effecten bleven beduidende netto effecten over, vooral voor de Banenpool. Een conclusie die we uit deze vaststellingen menen te mogen trekken is dat deadweight- en substitutie-effecten sterk verzwakken naarmate de maatregelen op zeer langdurig werklozen gericht zijn.

Diverse elementen kunnen het succes (of gebrek eraan) van opleidings- en werkervaringsgaranties bepalen:

- ten eerste is er de conjunctuur. In laagconjunctuur, wanneer in regel jobs verloren gaan, is doorstroming per definitie veel moeilijker.
- Ten tweede wordt in Denemarken gewezen op de mogelijk ongunstige invloed van onbeperkte werkloosheidsuitkeringen. Bij de beoordeling van het oorspronkelijke 'job offer' systeem dat tot 1993 in voege was, stelde men dat opleidings- en tewerkstellingsgaranties best niet samen gaan met een onbeperkte werkloosheidsuitkering. Een dergelijke combinatie creëert immers een gevaar van repetitieve werkloosheid. Een aantal Deense werklozen zagen de werkervarings- of opleidingsprogramma's niet als een uitweg uit de werkloosheid, maar als een manier om hun werkloosheidsuitkering voor een beperkte termijn opnieuw te verzekeren. Vanzelfsprekend belemmerde dit effect de doorstroming naar reguliere arbeid. In Denemarken heeft men daarom sinds 1994 de

¹¹ Een zelfde percentage in Vlaanderen zou ongeveer 30 000 banen impliceren.

totale termijn (inclusief activeringsprogramma's) van de werkloosheidsuitkering beperkt¹².

- Onze bevindingen in dit hoofdstuk suggereren ten derde dat tewerkstellingsgaranties best door of in samenwerking met de private sector worden ingevuld. De uitstroomkans naar een reguliere baan voor de werklozen bleek daar in Denemarken doorgaans hoger. Een werkgever kan de werkloze immers beter beoordelen indien de werkervaring in zijn eigen onderneming plaatsvindt. Bovendien is bij tewerkstelling in de private sector de kans groter dat de garantiebanen beantwoorden aan bestaande noden op de arbeidsmarkt. Anders zouden deze banen immers niet gecreëerd worden. Een nadeel bij tewerkstellingsgaranties in de private sector is echter dat grote aantallen banen daar minder haalbaar zijn. Ook dat toonde de Deense ervaring.
- Ook voor scholingsprogramma's is de relatie met de bedrijfswereld van belang. De Nederlandse ervaring met het Centrum Vakopleiding leert dat opleiding het meest kans op slagen heeft indien de cursussen toegespitst zijn op de noden van de private arbeidsmarkt. Daarom lijkt het interessant de opleiding deels te richten op de mogelijke knelpuntberoepen.
- Vervolgens moeten de maatregelen lang genoeg duren opdat de werkloze zijn vaardigheden en bekwaamheden (opnieuw) kan aanleren. Uit de Deense ervaring bleek dat een duur van 7 à 9 maanden te kort was om de integratie van de werkloze in de arbeidsmarkt te bewerkstelligen. Naast de opbouw van technische kwalificaties vraagt ook de ontwikkeling van sociale vaardigheden veel tijd. Algemeen geldt dat naast het geven van een baan op zich, ook individuele begeleiding voor de (zeer) langdurig werklozen van cruciaal belang is om de psychologische barrière tussen de werkloze en de arbeidsmarkt weg te werken en om mogelijke mismatching problemen te voorkomen.
- Uit de Nederlandse ervaring blijkt ten vijfde dat voor jongeren werkervaringsprogramma's zinvoller zijn dan de scholingsprogramma's. De meeste jongeren komen immers nog maar net van de schoolbanken en hebben een opleiding genoten. Het probleem voor de jongeren is voornamelijk het tekort aan praktijkervaring. De werkervaringsgaranties bieden daarom een betere oplossing dan de opleidingsgaranties.
- Een laatste conclusie die zowel uit de Deense als de Nederlandse ervaring kan afgeleid worden, betreft het belang van decentralisering. In beide landen blijken ofwel regionale werkgelegenheidsagentschappen ofwel de lokale overheid in toenemende mate een hoofdrol te spelen.

¹² Allicht is het gevaar van repetitieve werkloosheid in Vlaanderen veel minder reëel. De werkloosheidskering is hier immers beduidend minder hoog dan in Denemarken, zodat de repetitieve optie minder aantrekkelijk is. Toch lijkt dit ons een aspect dat bijzondere aandacht verdient.

Tabel 1.7 Overzicht van de activeringsmaatregelen en hun evaluaties in Denemarken

	Denemarken vóór 1994	Denemarken na 1994
werkervaringsmaatregel	<p><u>na 1 jaar</u> werkloosheid gewaarborgd (geen verplicht) opleidingsaanbod</p> <p><u>na 2 jaar</u> werkloosheid gewaarborgde en verplichte werkervaring (in private sector: 9 maanden, in de publieke sector: 7 maanden)</p> <p>na de activering opnieuw 2,5 jaar recht op een werkloosheidsuitkering</p> <p>weigeren van de activering = verlies van de werkloosheidsuitkering</p>	<p><u>na 6 maanden</u> werkloosheid: individueel actieprogramma (recht op werkervaring gedurende min. 12 maanden gespreid over 2 jaar)</p> <p><u>na 2 jaar</u> werkloosheid: volledige activering (verplichte werkervaring gedurende min. 12 maand)</p> <p>pool-jobs (na 3 jaar werkloosheid)</p> <p>recht op werkloosheidsuitkering beperkt tot 5 jaar</p> <p>weigeren van de activering = verlies van de werkloosheidsuitkering</p>
effect	<p>24% stroomt na de werkervaring door naar de reguliere arbeidsmarkt (1991)</p> <p>grootste doorstromingskans bij werkervaring in de private sector</p>	<p>42% is 'niet-werkloos' na de activeringsperiode (reguliere job of in opleiding) (1997)</p>
problemen	<p>slechts 20% van de werkervaring gebeurde in de private sector</p> <p>'carrousel' gevaar</p> <p>de activering is van te korte duur</p>	

Tabel 1.8 Overzicht van de activeringsmaatregelen en hun evaluaties in Nederland

	scholingsmaatregelen	werkervaringsmaatregelen
activeringsmaatregel	<p>Kaderregeling Scholing: gericht op moeilijk plaatsbare werklozen, geen eisen aan de werkloosheidsduur Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsopleiding (duur cursus: 6 maanden, band met vervolgoopleidingen): gericht op specifieke doelgroepen, geen eisen aan de werkloosheidsduur na 1 jaar werkloosheid: Centrum Vakopleiding (duur cursus: 1 week tot 1 jaar, in een bedrijfs-simulatie-omgeving)</p> <p>langdurige werklozen: ESF-scholingsprogramma</p>	<p>na 6 maanden werkloosheid: Jeugdwerkgarantieplan (max. 1 jaar werkervaring, jonger dan 27 jaar), in de collectieve sector, de non-profit-sector en de markt-sector.</p> <p>na 1 jaar werkloosheid: KRA-WEP (minstens 6 maanden, max. 1 jaar werkervaring), private of collectieve sector Melkert -I (collectieve of zorgsector) Melkert -II (marktsector) langdurig werklozen: KRA-RAP, vooral collectieve sector (vervallen op 1/1/1996) na 3 jaar werkloosheid: banenpool systeem (duur: onbepaalde tijd), in de collectieve sector voor zeer langdurig werklozen: Melkert -III</p>
doorstroming naar reguliere arbeid: netto effect (d.w.z. in vergelijking met de controlegroep)	<p>voor langdurig werklozen (> 2 jaar werkloos): CV en KRS: + 30%-punten ESF: +25%-punten CBB: tot +26%-punten (>6j)</p>	<p>KRA-WEP: + 23 % Banenpool: + 67 % JWG: + 70 % KRA-RAP: tot + 70 % (>6j)</p>
substitutie-effect		<p>JWG: 10 à 20 % Banenpool: 1 % KRA: geen harde cijfers</p>

HOOFDSTUK 2

DOELGROEP IN VLAANDEREN

Met behulp van diverse informatiebronnen trachten we de potentiële doelgroep voor een werkervarings- en opleidingsgarantiebeleid af te bakenen. We hebben daarbij vooral oog voor 1) de globale omvang van de groep (in diverse uitkeringsstatuten en 2) de dynamiek in de omvang van de doelgroep. De belangrijkste bronnen hiervoor zijn Stat92, de RVA-databank van werkzoekenden en Statinfo, de RVA-databank van uitkeringsgerechtigden.

1. De globale omvang van de doelgroep in Vlaanderen (op basis van Stat92)

Wat de omvang van de doelgroep betreft, houden we rekening met het feit dat:

- in principe zowel uitkeringsgerechtigde werkzoekenden als niet uitkeringsgerechtigden moeten kunnen deelnemen aan het werkervaringsgarantieplan;
- bekijken we diverse mogelijke afbakeningen naar werkloosheidsduur.

STAT92 onderscheidt drie grote groepen van werklozen met daaronder telkens een aantal categorieën. De groepen zijn

- de niet-werkende werkzoekenden;
- de 'andere' personen ingeschreven in Stat92;
- en personen die voltijds of deeltijds werken in een tewerkstellingsprogramma van de overheid (zogenaamde opslorplingsprogramma's).

Tabel B1 in bijlage 1 bevat de volledige lijst van categorieën binnen deze groepen en geeft per categorie het aantal personen op basis van de telling op 30/6/1996.

In wat volgt bespreken we in detail de categorieën binnen de groep van niet werkende werkzoekenden (voortaan NWWZ) omdat deze ons het meest relevant lijken om weerhouden te worden als doelgroep voor een werkervarings- en opleidingsgarantiebeleid.

1.1 De niet-werkende werkzoekenden: algemeen

De niet-werkende werkzoekenden of NWWZ zijn personen zonder werk, die betaald werk zoeken en onmiddellijk voor een werkring beschikbaar zijn. Dus bijvoorbeeld niet: tewerkgestelden in een tewerkstellingsprogramma, werklozen in opleiding, tijdelijk werklozen (om economische of weersomstandigheden). De groep van ingeschreven niet werkende werkzoekenden (NWWZ's) omvat vervolgens vier deelgroepen: (1) volledig uitkeringsgerechtigde werklozen (UVW's) met een werkloosheids- of een wachtuitkering, (2) jonge werknemers en jongeren in wachtijd (niet werkend en zonder uitkering), (3) vrij ingeschreven NWWZ's en (4) andere verplicht ingeschreven NWWZ's zonder uitkering.

- 1) UVW-WZ's (*categorie 0*). Dit zijn de volledig werklozen, niet gebonden aan een arbeidsovereenkomst, met een werkloosheids- of wachtuitkering en die ingeschreven zijn als werkzoekende voor een voltijdse betrekking. De UVW's worden verder ingedeeld volgens hun arbeidsgeschiktheid in normale, gedeeltelijke of zeer beperkte arbeidsgeschiktheid. Dus zijn geen UVW's: degene die niet ingeschreven zijn als werkzoekende (b.v. werklozen ouder dan 50 jaar, werklozen in onderbreking omwille van familiale of sociale redenen, werkloze studiehervatters, werklozen in opleiding).
- 2) Jongeren die na het beëindigen van hun studies een verplichte wachtijd doorlopen (*categorie 2*) alvorens aanspraak te kunnen maken op een wacht- of werkloosheidsuitkering.
- 3) Niet werkende vrij ingeschreven NWWZ (*categorie 3*). Dit zijn niet werkende werkzoekenden die niet uitkeringsgerechtigd zijn maar zich toch inschrijven. Tot deze groep behoren de herintre(e)d(st)ers en de RVA-geschorsten wegens langdurige werkloosheid die zich op vrijwillige basis als werkzoekende blijvend laten inschrijven. Ook werklozen die voorheen een zelfstandige beroepsactiviteit uitoefenden zijn dikwijls niet uitkeringsgerechtigd en komen in dit geval terecht in deze categorie.
- 4) Andere verplicht ingeschreven NWWZ's. Hiertoe behoren:
 - personen die een vergoeding ontvangen ten laste van het OCMW maar die als werkzoekende ingeschreven moeten blijven (*categorie 5*);
 - sommige personen die afhangen van het VFSIPH (ze hebben een Vlaams Fondsnummer) die geen recht op een werkloosheidsuitkering kunnen doen gelden (*categorie 6*). Zij vormen een restcategorie onder de mindervalide werkzoekenden (cf. *infra* 1.2.3);
 - volledig werkloos geworden werknemers die voorheen vrijwillig in een deeltijdse baan hebben gewerkt (*categorie 7*). Zij zijn uitkeringsgerechtigd en ontvangen een uitkering a rato van de uren die zij voorheen werkten (min. 50% van een voltijdse baan);
 - werklozen die vrijwillig aan het recht op een werkloosheidsuitkering verzaaken (*categorie 9*). Sommigen doen dit om fiscale redenen of om het statuut van loontrekkende te behouden;

- jongeren die aan de deeltijdse leerplicht onderworpen zijn en in een wachtperiode verkeren alvorens zij aanspraak kunnen maken op overbruggingsuitkeringen; ze werken niet en zijn ingeschreven als werkzoekende voor een deeltijdse betrekking (*categorie 11*).
- de jongeren onderworpen aan de deeltijdse leerplicht van categorie 11 die na hun wachttijd kunnen genieten van overbruggingsuitkeringen (*categorie 12*). Zij moeten ingeschreven blijven als werkzoekende voor een deeltijdse dienstbetrekking. Nadat ze niet meer leerplichtig zijn, komen ze terecht in *categorie 0*¹.
- Werklozen die tijdelijk uitgesloten zijn van het recht op uitkeringen (o.w.v. werkloosheid afhankelijk van eigen wil, onjuiste verklaringen, fraude, verhindering van toezicht), blijven verplicht ingeschreven als werkzoekende. Zij worden ondergebracht in *categorie 14* tot zij in hun rechten hersteld zijn.

1.2 De omvang van de doelgroep voor werkervarings- en opleidingsgaranties in het Vlaams Gewest (30 juni 1996)

1.2.1 Algemeen

Tabel 2.1 op de volgende bladzijde biedt een overzicht van de populatie van NWWZ's en haar verschillende categorieën op 30 juni 1996 in *absolute aantallen*. Op 30/6/1996 telde de gegevensbank Stat92 voor het Vlaamse Gewest 234 664 ingeschreven niet werkende werkzoekenden. 85% van deze groep is uitkeringsgerechtigd volledig werkloos; zij hebben recht op een werkloosheids-, wacht- of overbruggingsvergoeding. Het gaat om de categorieën 0, 7 en 12. De overige 15% hebben ofwel geen uitkering ofwel een uitkering ten laste van het OCMW.

In diezelfde tabel werden de categorieën verder uitgesplitst naar hun werkloosheidsduur in aantal jaren uitgedrukt. De *gemiddelde werkloosheidsduur* bij de NWWZ's is het hoogst bij de categorie van de werkzoekenden die afhangen van het VFSIPH en bij de categorie van de werkzoekenden die van het recht op uitkeringen zijn uitgesloten en bedraagt 3,9 jaar. De laagste gemiddelde werkloosheidsduur wordt opgemeten bij de categorie van de werkzoekenden ingeschreven tijdens hun wachttijd (categorie 2), de werkzoekenden in afwachting van en werkzoekenden met een overbruggingsuitkering (resp. de categorieën 11 en 12). De gemiddelde werkloosheidsduur bedraagt hier resp. 0,1, 0,4 en 0,6 jaar. Deze lage waarden houden verband met het specifiek tijdelijke karakter van deze categorieën.

We bekijken hierna enkele categorieën meer in detail.

¹ De leerplicht eindigt op de leeftijd van 18.

Tabel 2.1 Aantal niet werkende werkzoekenden ingeschreven in Stat92 naar categorie en werkloosheidsduur (Vlaams Gewest)

categorie	Werkloosheidsduur op 30 juni 1996													
	Totaal	<1 jaar	1j. en +	2j. en +	3j. en +	4j. en +	5j. en +	6j. en +	7j. en +	8j. en +	9j. en +	10j. en +		
NWWZ	234 664	102 323	132 341	88 048	61 505	43 204	30 618	21 976	17 133	13 800	11 083	9 142		
Tew. in opsloringsprogr.	54 169	425	53 744	51 470	47 255	42 919	38 155	33 279	28 063	24 127	20 848	17 916		
DT/VT werkende WZ	86 506	21 764	64 742	48 603	38 972	31 311	25 016	20 125	16 225	12 486	9 521	7 285		
NW (tijdelijk) niet WZ	25 618	6 719	18 899	14 055	11 109	9 123	7 521	6 057	4 694	3 426	2 526	1 861		
oudere NW niet WZ	57 390	715	56 675	52 553	47 133	41 481	36 429	31 375	26 741	22 523	18 615	14 820		
Totaal	458 347	131 946	326 401	254 729	205 974	168 038	137 739	112 812	92 856	76 362	62 593	51 024		
Categorieën NWWZ (in %NWWZ)														
0: UVW-WZ's	84,1	76,6	89,9	92,2	92,7	92,7	92,5	92,1	91,5	91,0	90,7	90,2		
2: jongeren in wachttijd	4,9	10,8	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1		
3: NW vrij ingeschreven WZ	4,6	6,8	2,9	1,2	1,0	0,9	0,9	1,0	1,1	1,0	1,1	1,1		
5: OCMW-WZ	2,0	2,7	1,4	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4		
6: VFSIPH-WZ	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,1		
7: UVW-WZ na DT-werk	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3	0,2		
9: afstand van uitkering	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
11: wachttijd overbrugging	0,2	0,5	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
12: overbruggingsuitkering	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
14: geschorst-WZ	3,3	1,8	4,5	5,0	5,0	5,1	5,3	5,7	6,1	6,8	7,3	7,9		
NWWZ nr. wlt-duur (in %totaal)														
0: UVW-WZ's	100,0	39,7	60,3	41,1	28,9	20,3	14,4	10,3	7,9	6,4	5,1	4,2		
2: jongeren in wachttijd	100,0	95,9	4,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1		
3: NW vrij ingeschreven WZ	100,0	64,4	35,6	9,9	5,4	3,6	2,7	2,1	1,7	1,3	1,1	0,9		
5: OCMW-WZ	100,0	59,5	40,5	13,5	6,4	3,7	2,4	1,9	1,3	1,1	0,9	0,7		
6: VFSIPH-WZ	100,0	18,2	81,8	64,2	52,9	44,9	38,5	32,1	27,8	23,0	11,8	6,4		
7: UVW-WZ na DT-werk	100,0	39,1	60,9	40,6	27,8	18,1	12,1	8,4	6,6	4,3	2,5	1,5		
9: afstand van uitkering	100,0	22,2	77,8	48,4	32,5	14,3	10,3	7,1	3,2	3,2	1,6	0,8		
11: wachttijd overbrugging	100,0	86,8	13,2	1,5	0,2	-	-	-	-	-	-	-		
12: overbruggingsuitkering	100,0	67,2	32,8	7,6	-	-	-	-	-	-	-	-		
14: geschorst-WZ	100,0	23,8	76,2	56,3	39,9	28,5	21,0	16,0	13,5	12,0	10,4	9,3		
tot NWWZ	100,0	43,6	56,4	37,5	26,2	18,4	13,0	9,4	7,3	5,9	4,7	3,9		

Bron: RVA-Stat92 (30 juni 1996)

1.2.2 OCMW-cliënten

Binnen de groep van ingeschreven werkzoekenden ten laste van het OCMW (RVA-categorie 5) merken we op dat slechts een klein percentage daarvan langer dan 1 jaar werkzoekend is, namelijk 40,5% van de 4 590 ingeschreven OCMW-cliënten op 30/6/1996 tegenover bijvoorbeeld 60% van het totaal aantal UVW's. Bovendien vertegenwoordigt het totaal van 4 590 ingeschreven werkzoekenden ten laste van het OCMW slechts één zesde (16,44%) van de 27 913 OCMW-cliënten in het Vlaamse Gewest op dat moment².

Beide opmerkingen doen de vraag rijzen of we met dit lage aantal BM-trekkers in de RVA-statistieken wel de volledige groep van werkzoekende BM-trekkers kennen. De OCMW-wetgeving vermeldt dat om een BM te genieten men blijk moet geven van zijn/haar werkbereidheid tenzij dit om gezondheids- of billijkheidsredenen niet mogelijk is³. In de praktijk wordt deze werkbereidheid door de OCMW's vertaald in een verplichting tot inschrijving als werkzoekende bij de RVA⁴. Om ingeschreven te blijven dient de werkzoekende in kwestie echter zijn inschrijving driemaandelijks te hernieuwen, zoniet wordt hij terug geschrapt⁵. En aangezien voor de BM-trekker deze schrapping geen rechtstreekse repercussies heeft op financieel vlak (hij verliest hiermee zijn uitkering niet), is de motivatie klein om zich steeds terug aan te melden. Velen weten trouwens niet dat ze zich moeten herinschrijven. Naar alle waarschijnlijkheid is dit de reden voor het relatief lage percentage langdurig werkloze BM-trekkers in de RVA-statistieken⁶.

1.2.3 Vrij ingeschreven werkzoekenden

Dezelfde opmerking geldt voor de RVA-categorie van vrij ingeschrevenen (cat.3). Slechts 35,6% van o.a. herintre(e)d(st)ers, ex-zelfstandigen en geschorsten omwille van langdurige werkloosheid vertoeven langer dan 1 jaar in de werkloosheidsstatistiek. Mogelijkerwijs verdwijnen velen ook hier terug uit de statistieken niet omdat zij werk hebben gevonden maar omdat ze na 1 jaar nog geen werk hebben gevonden en het nut niet meer inzien om nog langer een beroep te doen op de VDAB in hun zoektocht naar werk. Of worden velen onder hen uit de bestanden geschrapt omdat ze vergeten zich opnieuw aan te melden. In de kleine groep (126)

² Het totaal aantal van 27 913 BM-trekkers is weliswaar een momentopname op 17 januari 1997.

³ Zo wordt de zorg van een alleenstaande moeder voor haar kleine kinderen, de zorg van een persoon voor een zieke, gehandicapte of bejaarde persoon aanvaard als 'billijkheidsreden'.

⁴ Met de nadruk op 'in de praktijk' want de OCMW-wetgeving vermeldt geen verplichting daartoe, de RVA evenmin.

⁵ Thans is deze termijn verlengd tot 6 maanden, maar de statistieken slaan op het verleden.

⁶ Vanaf het moment dat iemand voor langer dan 3 maand uit de werkloosheid verdwijnt wegens tewerkstelling (o.a. in een opslorpingsprogramma of in een deeltijdse baan om aan de werkloosheid te ontsnappen) of ziekte of internering of een vrijstelling van inschrijving als werkzoekende (bv. in beroepsopleiding, in militaire dienst) wordt de werkloosheidsduur terug op 0 gezet (Van der Linden, 1992).

van personen die afstand doen van hun uitkering zijn er wel relatief velen die reeds langer dan één jaar ingeschreven zijn.

1.2.4 Mindervaliden

Zoals reeds gezegd duidt de afzonderlijke categorie '06' binnen Stat92 slechts een restcategorie aan van mindervalide werkzoekenden. Om de totale groep van mindervaliden in de werkloosheid te identificeren, dienen idealiter drie criteria gecombineerd te worden over alle categorieën van NWWZ's heen (Samoy, 1997). Deze criteria zijn :

- 1) ofwel ingeschreven zijn bij het VFSIPH;
 - 2) ofwel als studieniveau BuSO gevolgd hebben;
 - 3) ofwel slechts gedeeltelijk of zeer beperkt arbeidsgeschikt zijn;
- ofwel een combinatie van twee van de drie of allemaal.

Tabel 2.2 geeft voor het Vlaams Gewest op 30 juni 1996 het aantal mindervalide werkzoekenden per criterium in absolute aantallen en in verhouding tot het totaal aantal NWWZ's. De aantallen volgens de afzonderlijke criteria overlappen mekaar gedeeltelijk; zo heeft van de ingeschreven werkzoekenden met VFSIPH-nummer 38,6% BuSO gevolgd en staat 53,4% geregistreerd als niet normaal arbeidsgeschikt. Onder de grootste groep van niet normaal arbeidsgeschikten heeft slechts 11,3% een VFSIPH-nummer en slechts 7,4% een diploma van BuSO. Onder de werkzoekenden met BuSO-opleiding tot slot heeft 20% een VFSIPH-nummer en is 18,8% niet normaal arbeidsgeschikt.

Tabel 2.2 Mindervalide NWWZ's in het Vlaamse Gewest op 30 juni 1996 volgens drie criteria

Criteria: werkzoekende mindervaliden		VFSIPH-nummer	Studieniveau BUSO	arbeidsgeschiktheid G/ZB*
Totale aantal NWWZ	Abs.	3 180	5 924	14 989
in % totaal NWWZ's	in %	1,4%	2,5%	6,4%
<i>Werkloosheidsduur</i>	<10 m	22,0%	geen info	16,5%
	10m-<2j.	23,3%		18,0%
	2j.-<3j.	13,7%		12,9%
	3j. en +	41,0%		52,6%
<i>Categorie</i>				
UVW	cat 0	86,7%	geen info	93,3%
wachttijd	cat 2	1,2%		0,3%
vrije inschrijving	cat 3	3,6%		1,4%
Andere	cat 5 t.e.m. 14	8,6%		5,1%

* G = gedeeltelijk; ZB = zeer beperkt

Bron: VDAB-studiedienst, nota E. Samoy (maart 1997)

In de nota van Samoy vinden we ook informatie over de werkloosheidsduur en de werkloosheidscategorie van de werkzoekende mindervaliden volgens het criterium arbeidsgeschiktheid en VFSIPH-nummer. Van de mindervaliden met VFSIPH-nummer is 86,7% uitkeringsgerechtigd; van de niet normaal arbeidsgeschikte werkzoekenden ligt dit percentage hoger. Voor de globale groep van NWWZ bedroeg het aandeel uitkeringsgerechtigden 85%. Inzake werkloosheidsduur leiden we uit deze informatie af dat de mindervaliden relatief langer in de werkloosheid blijven: 54,7% van de werkzoekenden met VFSIPH-nummer en 65,5% van de gedeeltelijk en zeer beperkt arbeidsgeschikten zijn langer dan 2 jaar werkloos tegenover 37,5% van de totale groep van NWWZ (cf. tabel 2.1). Gelijkaardige informatie over de BuSO-afgestudeerden ontbreekt in de nota.

1.2.5 Geschorsten

Zoals reeds gezegd, treffen we de personen die van een uitkering zijn uitgesloten deels aan in de categorie 03 en deels in de categorie 14. We staan hier even stil bij wie waar juist wordt ingedeeld.

De RVA onderscheidt in haar jaarverslag van 1996 drie groepen van uitgesloten werklozen die onderling sterk verschillen in de duur van de uitsluiting.

Een eerste groep (26% van het totaal aantal geschorsten in 1996 in België⁷) zijn de personen die geacht worden schuld te hebben aan hun werkloosheid omdat ze een passende dienstbetrekking geweigerd hebben, hun begeleidingsplan hebben stopgezet, enz.; 71% daarvan liep een schorsing op voor bepaalde duur (gemiddeld 34 weken); de overige 29% werd voor onbepaalde tijd geschorst.

Voor groep 2 (een volgende 24% van het totaal aantal geschorsten) betreft het een administratieve schorsing omwille van een onjuiste aangifte van de gezinstoestand of wegens (het vermoeden van) zwartwerk. De uitsluiting van de uitkering is steeds voor bepaalde duur en bedroeg in 1996 gemiddeld 11 weken.

De derde en grootste groep (ongeveer 50%) tot slot zijn de geschorsten wegens langdurige werkloosheid. Het gaat om een schorsing voor onbepaalde duur wat betekent dat de persoon in kwestie slechts terug recht heeft op een werkloosheidsuitkering nadat hij/zij een voldoende aantal gewerkte dagen binnen een referteperiode kan bewijzen. Ieder persoon die langer werkloos is dan 1,5x de gemiddelde werkloosheidsduur in de regio (rekening houdend met het geslacht en de leeftijdscategorie) wordt verwittigd en kan in principe geschorst worden. Vóór 1996 was de werkloosduur waarbij men kon geschorst worden nog 2x de gemiddelde regionale werkloosheidsduur. Deze verstrenging van 2x naar 1,5x maakt dat het aantal schorsingen sterk is toegenomen in 1996 tegenover 1995. Het RVA-jaarverslag meldt voor het Vlaamse gewest in 1995 13 642 en in 1996 15 581 schorsingen wegens langdurige werkloosheid.

⁷ Het totaal aantal schorsingen in België in 1996 bedroeg 63 825 (RVA, 1997, p.108).

De 7 776 werkzoekenden in categorie 14 die uitgesloten zijn van uitkeringen maar die de stempelcontrole verplicht blijven volgen, zijn personen met een *tijdelijke schorsing* uit groep 1 en 2. Daarnaast bevat deze categorie alle uitgeslotenen voor onbepaalde tijd die hun schorsing aanvechten bij de arbeidsrechtbank (inclusief de geschorsten wegens langdurige werkloosheid⁸). Opdat zij bij een ontvankelijk verklaard beroep recht zouden hebben op nieuwe uitkeringen en op de onrechtmatig ingehouden uitkeringen moet men immers intussen als werkzoekende ingeschreven blijven⁹. Op de voorlaatste lijn in tabel 2.1 lezen we af dat vele geschorsten in categorie 14 zich al zeer lang in de werkloosheid bevinden: 9,3% zelfs langer dan 10 jaar. Meer dan één vijfde onder hen (21%) is reeds langer dan 5 jaar ingeschreven in de werkloosheidsstatistiek.

Wanneer het beroep van de voor onbepaalde tijd geschorsten niet ontvankelijk verklaard wordt of wanneer deze personen geen beroep aantekenen, dan worden zij niet langer meer als werkloos beschouwd en verdwijnen zij uit de werkloosheidsstatistieken. Wel kunnen zij zich op eigen initiatief terug inschrijven als vrij werkzoekende en komen dan terecht in de categorie van niet uitkeringsgerechtigde vrij ingeschrevenen. Hoe sterk de groep van geschorsten vertegenwoordigd is binnen het totaal van 10 844 vrij ingeschrevenen weten we niet.

1.3 Niet tot de doelgroep gerekende categorieën van werklozen en werkzoekenden uit Stat92

Vier grote groepen hebben we niet in aanmerking genomen voor een werkervarings- en opleidingsgarantieplan:

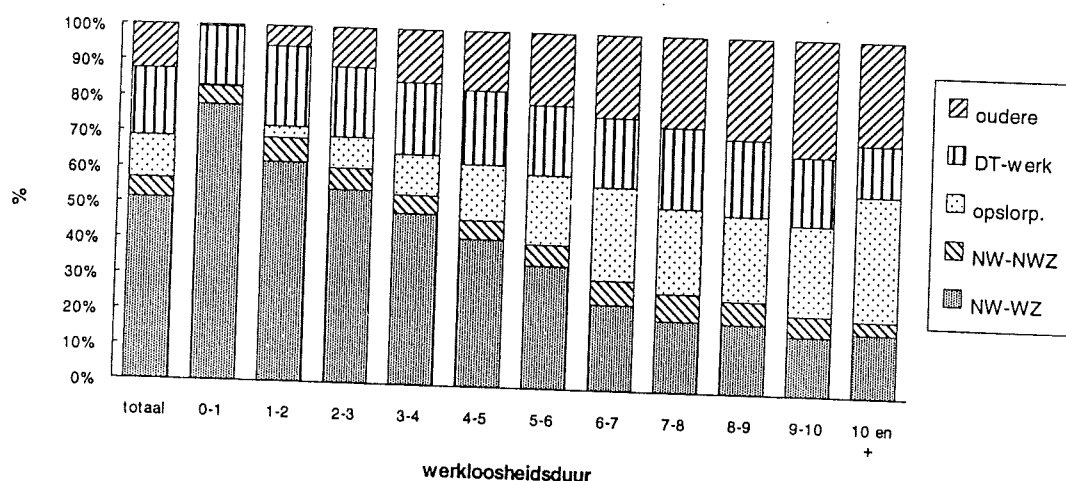
1. de voltijds en deeltijds tewerkgestelden in opslorpingsprogramma's,
2. de deeltijds werkenden om aan de werkloosheid te ontsnappen en andere voltijds of deeltijds werkende werkzoekenden,
3. oudere niet werkende niet werkzoekende werklozen en tot slot
4. niet werkende (tijdelijk) niet werkzoekende werklozen.

Figuur 2.1 stelt de aandelen van deze vier categorieën voor binnen het totaal aan ingeschreven personen in de werkloosheidsstatistiek per werkloosheidsduur. De onderste balkjes geven het aandeel van de NWWZ weer. De absolute aantallen op basis waarvan deze grafiek gemaakt is, bevinden zich vet gedrukt in tabel 2.1.

⁸ De werklozen kunnen beroep aantekenen tegen deze beslissing tot definitieve uitsluiting op basis van objectieve gronden (o.m. hun gezinstoestand, gezinsinkomen (indien lager dan 600 000 netto-belastbaar inkomen op jaarbasis), vrijstelling op basis van 20 dienstjaren, vrijstelling op basis van minimum aantal prestaties in PWA, enz.) of op basis van subjectieve gronden (b.v. bewijs van intensief zoekgedrag).

⁹ De kans is reëel dat zij terug aanspraak maken op een uitkering. In 1996 werden in het gehele rijk 34 667 beroepen afgehandeld; 79,3% werden gegrond verklaard, 20,7% ongegrond.

Figuur 2.1 : %-aandelen van stat92-groepen op 30/6/1996 naar werkloosheidsduur



De groep van 54 169 *tewerkgestelden in opslorplingsprogramma's* vormt meer dan 10% van het totaal aantal ingeschrevenen in de Stat92werkloosheidsstatistieken op 30/6/1996. Hiertoe behoren de gesco's, de RVA-stagiairs, de DAC-ers en een kleine minderheid tewerkgestelde werklozen in KMO's¹⁰. In figuur 2.1 zien we dat de meeste personen reeds lang tot zeer lang in de werkloosheidsstatistieken vertoeven. In vele gevallen gaat het hier echter om structurele jobs in de niet-commerciële sfeer (DAC-ers) die maatschappelijk waardevol zijn (bv. migranten-, jeugdwerking in lokale besturen en vzw's, gezondheidszorg, bejaarden- en gehandicaptenzorg, logistieke en administratieve functies in culturele centra, enz). De rotatie in de groep van DAC-ers wordt geschat op maximaal 10%. Idealiter zouden we de personen die slechts tijdelijk in een opslorplingsprogramma opgenomen zijn (bv. Weer-werk, Werkervaringsplan) mee moeten rekenen in de doelgroep van het garantieplan. In Stat92 zijn ze echter niet afzonderlijk vermeld, en andere gedetailleerde statistieken ontbreken. In onze simulaties verder in dit rapport zullen we ons dan ook beperken tot enkele ruwe veronderstellingen omtrent de omvang van deze groep.

Van de *onvrijwillig deeltijds tewerkgestelden en andere voltijds en deeltijds werkende werkzoekenden*, maken we van in de beginne abstractie omdat zij in de feiten werkervaring opdoen. We kunnen ervan uitgaan dat hun (deeltijds) arbeidscontract in het formele circuit van (on)bepaalde duur meer werkzekerheid kan bieden (althans op korte termijn) dan een werkervaringsproject. Het feit dat velen reeds voor langere duur onvrijwillig deeltijds werken, wijst anderzijds wel op hun

¹⁰ Er moet hierbij opgemerkt worden dat Stat92 een onvolledig beeld biedt van de totale groep van tewerkgestelden binnen opslorplingsprogramma's in het Vlaams Gewest, met name slechts die programma's waar een inschrijving als werkzoekende vereist blijft (PBW bijvoorbeeld is niet als categorie opgenomen).

kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Bovendien blijkt uit onderzoek dat de kans voor onvrijwillig deeltijdse werkenden om volledig zonder werk te vallen en terecht te komen in de groep van de UVW's even groot is als de kans voor diezelfde groep om een voltijdse baan te vinden (Lambrechts e.a., 1995). De onderzoekers concludeerden hiermee voorzichtig dat wanneer het einddoel een voltijdse baan is, volledige werkloosheid een betere uitgangspositie is dan deeltijds werk (Lambrechts, 1995, p. 40). Een aanvullende beroepsopleiding of begeleiding zou hun positie kunnen verstevigen.

De 57 390 *oudere niet-werkzoekende werklozen* vormen een grote groep onder de zeer langdurige werklozen. Dit heeft te maken met het feit dat ze in principe binnen dit statuut blijven totdat zij de pensioengerechtigde leeftijd bereikt hebben.

Over alle groepen en categorieën heen bedraagt het percentage plus vijftigers 17,7%, in absolute aantallen 81 091. Abstractie makend van de categorie van de oudere niet werkzoekende werklozen, gaat het nog steeds om 25 344 50-plussers of 6,3%. Bij de niet werkende werkzoekenden bedraagt het aandeel van de oudere werkzoekenden gemiddeld 6,7% of in absolute aantallen ging het eind juni 1996 over een groep van 14 116 personen ouder dan vijftig en werkzoekend. Vermoedelijk voldeden een aantal personen op het moment van de telling (nog) niet aan het criterium van minimale werkloosheidsduur van één jaar voor het statuut van oudere werkloze en kunnen we aannemen dat van de oudere werkzoekenden die in juni 1996 minder dan één jaar werkloos waren, er nog uitstromen naar 'categorie 95' van de oudere niet werkzoekende werklozen.

Tot slot vermelden we nog de groep van *niet werkende tijdelijk niet werkzoekenden*. Eind juni 1996 telde deze categorie 25 618 personen. Bijna de helft daarvan (47,2%) zijn werkloosheidsonderbrekers om familiale of sociale redenen, 40,8% zijn in beroepsopleiding en als dusdanig niet onmiddellijk beschikbaar voor de arbeidsmarkt en 12% tot slot hebben hun studies hervat.

Studiehervatters vormen een constant lager aandeel (max. 16,4%) binnen de groep van NW-niet-WZ uitgesplitst naar werkloosheidsduur. De werklozen in beroepsopleiding zijn sterker vertegenwoordigd in de groep met een kortere werkloosheid; de werkloosheidsonderbrekers omwille van familiale of sociale redenen vormen de meerderheid onder de langdurig werklozen.

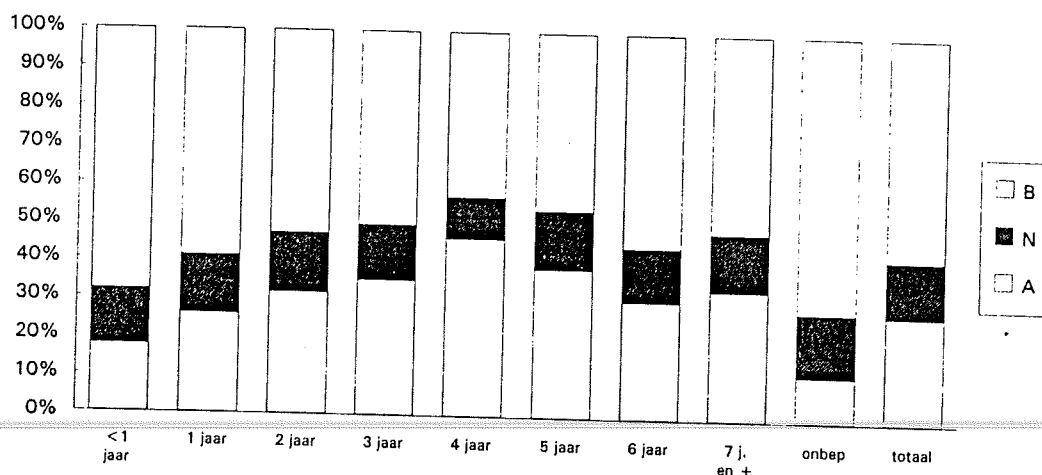
2. De uitkeringsgerechtigde NWWZ naar vergoedingscategorieën (op basis van RVA-Statinfo, Vlaams Gewest)

In tabel 2.1 werd aangegeven dat 85% van de NWWZ uitkeringsgerechtigd volledig werkloos is. Ze hebben recht op een werkloosheids-, wacht- of overbruggingsvergoeding. Voor deze groep vinden we in RVA-Statinfo informatie over de gezinssituatie.

Op basis daarvan voorziet de wettelijke reglementering de omvang en de evolutie van de uitkeringen naarmate men langer in de werkloos blijft. De drie hoofd-categorieën zijn: gezinshoofden (A), alleenstaanden (N) en samenwonenden (B).

In figuur 2.2 en tabel 2.3 zijn alle RVA-betalingsdossiers van de maand juni 1996 opgesplitst volgens gezinssituatie en werkloosheidsduur. Hieruit blijkt dat de aandelen van deze drie gezinssituaties in de groep van werklozen sterk verschilt naargelang de werkloosheidsduur.

Figuur 2.2: Aandelen van de drie vergoedingscategorieën (naar gezinssituatie) van uitkeringsgerechtigden volgens werkloosheidsduur



A: gezinshoofd; N: alleenstaande; B: samenwonende
1 jaar = 1-2 jaar; 2 jaar = 2-3 jaar; enz.

Bron: RVA-Statinfo (juni 1996)

Het aandeel van alleenstaande uitkeringstrekkers (categorie N) blijft onafhankelijk van de werkloosheidsduur overal beneden de 16%. De groep van samenwonenden vormt steeds de grootste uitkeringsklasse, behalve in de groep met werkloosheidsduur tussen 3 en 4 jaar. Het aandeel van uitkeringsgerechtigden met gezinslast - de duurste groep met continu hoge uitkeringen onafhankelijk van de werkloosheidsduur - zwelt aan tot en met een werkloosheidsduur van 4 jaar. Nadien daalt hun aandeel ondanks de vrijstelling van schorsing uit de werkloosheid omwille van abnormaal hoge werkloosheidsduur.

Tabel 2.3 Het aantal RVA-betalingsdossiers in juni 1996 uitgesplitst naar gezinssituatie en werkloosheidsduur

	Abs. aantal	To- taal	<1 jaar	1-2 jaar	In % totaal naar werkloosheidsduur							7 jaar en +	onbe- paald
					2-3 jaar	3-4 jaar	4-5 jaar	5-6 jaar	6-7 jaar				
A	72 011	27,8	17,8	26,0	31,8	35,2	46,3	38,7	30,6	33,6	12,0		
N	36 763	14,2	14,0	14,9	15,3	14,2	10,7	15,1	13,8	14,8	16,1		
B	150 004	58,0	68,2	59,1	52,9	50,6	43,1	46,2	55,6	51,6	71,9		
Σ	258 778												

	<1 jaar	≥1 jaar	≥2 jaar	≥3 jaar	≥4 jaar	≥5 jaar	≥6 jaar	≥7 jaar	onbe- paald
A	17,8	33,6	36,1	37,2	37,7	34,7	33,4	33,6	12,0
N	14,0	14,3	14,1	13,8	13,7	14,8	14,7	14,8	16,1
B	68,2	52,1	49,8	49,0	48,6	50,5	51,9	51,6	71,9

A: gezinshoofd; N: alleenstaande; B: samenwonende

Bron: RVA-Statinfo (juni 1996)

3. De instroom in en de uitstroom uit de langdurige werkloosheid tussen juni 1995 en 1996 in het Vlaams Gewest¹¹ (op basis van RVA-Stat92)

In vorige sectie hebben we de globale samenstelling van de potentiële doelgroep voor een werkervarings- en opleidingsgarantiebeleid behandeld, d.i. een keuze uit de diverse categorieën van werkzoekenden en een keuze van een bepaalde werkloosheidsduur. Het is ook noodzakelijk te weten hoe de omvang en samenstelling van die groepen evolueert in de tijd. Dit bekijken we in deze sectie. De concrete vragen zijn:

- hoeveel personen komen er periodiek bij in de doelgroep? M.a.w., hoeveel personen overschrijden elk jaar de grens van 1, 2 of 5 jaar werkloosheid?
- hoeveel personen van de doelgroep verlaten 'spontaan' (zonder deelname aan opleiding of werkervaringsproject) de werkloosheid doordat ze werk hebben gevonden, de pensioengerechtigde leeftijd hebben, in de ziekteverzekering belanden, enz.?

3.1 De uitstroom uit de (langdurige) werkloosheid

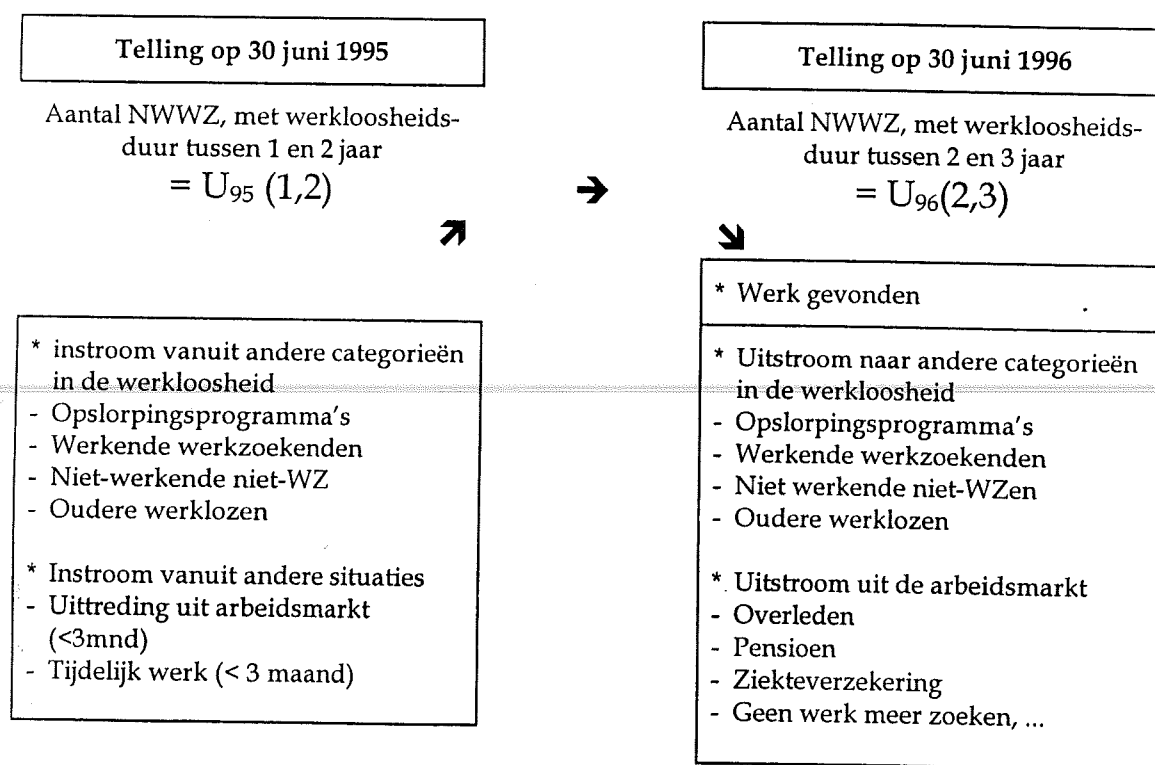
Om de uitstroom uit de werkloosheid te berekenen doen we beroep op de tellingen van het aantal niet werkende werkzoekenden op resp. 30/6/1995 en

¹¹ Gebaseerd op de methode in Van der Linden B. (1992)

30/6/1996. Van al deze personen weten we ook hoeveel jaren en/of maanden ze reeds onafgebroken geregistreerd zijn in de RVA-statistiek Stat92.

Op basis van deze informatie kan de uitstroom uit de werkloosheid tussen juni 1995 en juni 1996 (dus na één jaar) van werklozen met een werkloosheidsduur tussen bijvoorbeeld 1 en 2 jaar, benaderd worden als het verschil tussen twee aantallen, namelijk:

- (1) de omvang van de groep van personen die op 30 juni 1996 tussen 2 en 3 jaar werkloos waren en
- (2) de omvang van de groep van werklozen op 30 juni 1995 tussen 1 en 2 jaar werkloos. In figuur 2.3 is de berekeningswijze van de uitstroom schematisch voorgesteld¹² (Van der Linden, 1992).



Figuur 2.3 Stromen in de werkloosheid (cf. Van der Linden, 1992, p. 14)

De berekening van de uitstroom op basis van de Stat92-informatie houdt een aantal beperkingen in.

Allereerst betekent 'uitstroom' uit de groep van niet werkende werkzoekenden niet per se dat deze mensen terug een job hebben gevonden (cf. figuur 2.3 rechter-

¹² In algebraïsche termen passen we volgende bewerking toe: $NO_{95}(x,y) = U_{95}(x,y) - U_{96}(x+1,y+1)$ met $NO_{95}(x,y)$ = het aantal personen die op 30 juni 1995 werkloos waren tussen x en y jaren en die in de periode tussen juni 1995 en juni 1996 uitstromen en met $U_{95}(x,y)$ = het aantal personen die op tijdstip juni 1995 werkloos zijn tussen x en y jaren

kader). Personen kunnen namelijk in andere categorieën binnen de werkloosheid terecht komen of zij kunnen uitstromen uit de arbeidsmarkt.

De andere categorieën in de werkloosheid waarin men terecht kan komen zijn: tewerkstelling in het kader van een opslorplingsprogramma, tijdelijk niet meer werkzoekend wegens het volgen van een opleiding, het hervatten van een studie, een tijdelijke terugtrekking uit de arbeidsmarkt om sociale of familiale redenen, als deeltijds of voltijds werkende verder zoeken naar een (andere) voltijdse baan.

Personen die zich geheel teruggetrokken hebben uit de arbeidsmarkt kunnen onder meer terecht komen in een ander uitkeringssysteem (pensioenfonds, invaliditeitsverzekering) of het kan gaan om een uittreden zonder andere vergoedingen, een sterfgeval, ...¹³

Een tweede kanttekening is dat niet elke NWWZ die op 30 juni 1996 opgetekend was met een werkloosheidsduur tussen 2 en 3 jaar, het jaar voordien terug te vinden was in de categorie van de NWWZ's met werkloosheidsduur tussen 1 en 2 jaar. Zo zijn er werklozen die in juni 1995 tijdelijk geen werk zochten - omdat ze een job gevonden hadden of omdat ze waren uitgetreden uit de arbeidsmarkt (wegens opleiding, onderbreking om familiale redenen, ...). Wanneer zij nadien terug instroomden in de groep van de NWWZ's, worden ze in de berekeningswijze niet meegeteld (cf. figuur 2.3, linkerkader). De uitstroom tussen 1995 en 1996 is in die zin onderschat.

Een laatste bemerking heeft betrekking op een tijdelijke werkloosheidsonderbreking. Vanaf het moment dat de uittreding uit de werkloosheid (omwille van het vinden van werk, ziekte, of omwille van andere redenen dan het veranderen van categorie) langer dan 3 maanden duurt en men nadien terug werkloos wordt, dan komt men in de statistieken naar werkloosheidsduur terecht bij de kortstondig werklozen. Voor sommige categorieën met een grote rotatie van in- en uittreding uit de werkloosheid kan het belangrijk zijn hiermee rekening te houden. We denken dan concreet aan de categorie van de niet-uitkeringsgerechtigde vrij ingeschreven werkzoekenden en de bestaansminimumtrekkers, ... We komen hierop terug bij de bespreking van de instroom.

In tabel 2.4 wordt de uitstroom uit de categorie van NWWZ's tussen juni 1995 en juni 1996 weergegeven naar werkloosheidsduur. De uitstroom is weergegeven

¹³ In Lambrechts e.a. (1995b) wordt op basis van maandelijkse VDAB-gegevens voor 1994 voor het Vlaamse Gewest de uitstroom uit het UVW-statuuut ontleed in haar verschillende componenten. Eén op vijf uitstromingen (onafhankelijk van de werkloosheidsduur) betrof een beweging naar een ander werkloosheidsstatuuut: 3,8% leidde naar de categorieën van niet-uitkeringsgerechtigde NWWZ, 3,2% naar de categorieën van niet-werkende niet werkzoekenden (de oudere werklozen en de vrijgestelden om familiale of sociale redenen), 3,4% kwam in een opslorplingsprogramma terecht en 9,5% in de categorie van werkende werkzoekenden. Daarnaast vond de VDAB voor 7,8% een gepaste betrekking en voor 71,3% is de VDAB het spoor bijster. Het gaat grotendeels om personen die een job gevonden hebben maar dit niet meldden aan de VDAB.

door NO , de omvang van de groep van NWWZ's naar werkloosheidsduur door U . In dezelfde tabel is ook het *uitstroompercentage* weergegeven per werkloosheidsduur. Deze geeft de verhouding van de uitstroom over de initiële groep van werklozen en wordt symbolisch voorgesteld door O^{14} .

Tabel 2.4 In- en uitstroom uit de werkloosheid tussen 30/6/1995 en 30/6/1996 naar werkloosheidsduur op 30/6/1995

	(0,1)	(1,2)	(2,3)	(3,4)	(4,5)	(5,6)	(6,7)	(7,8)	(8,9)	(9,10)
$U_{96}(x,y)$	102,323	44,293	26,543	18,301	12,586	8,642	4,843	3,333	2,717	1,941
$U_{95}(x,y)$	103,456	47,349	28,424	18,593	12,439	7,193	4,957	3,977	2,942	1,992
$NO_{95}(x,y)$	59,163	20,806	10,123	6,007	3,797	2,350	1,624	1,260	1,001	
$O_{95}(x,y)$	57,2%	43,9%	35,6%	32,3%	30,5%	32,7%	32,8%	31,7%	34,0%	

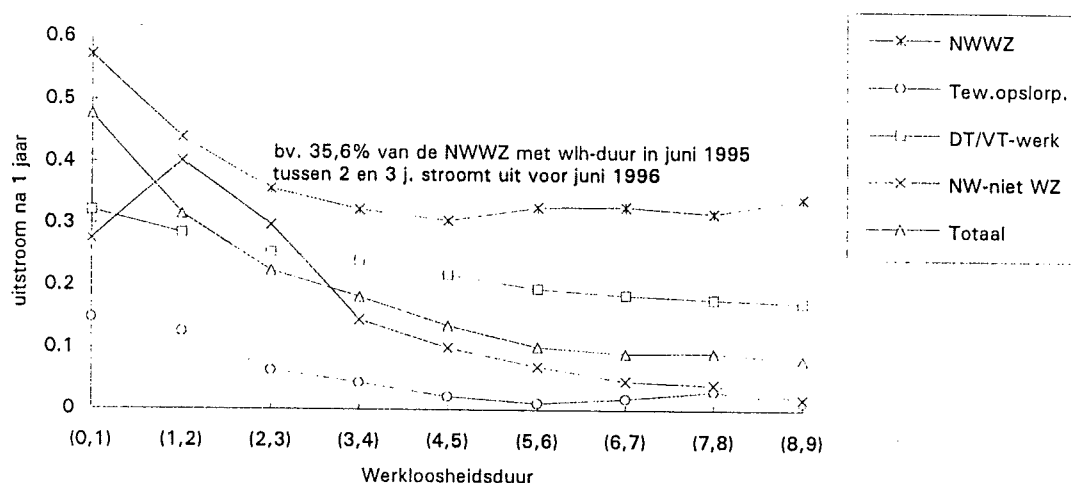
NO = uitstroom; O = uitstroompercentage; U = aantal NWWZ; (x,y) = werkloosheidsduur

Voorbeeld: $NO_{95}(3,4) = 6\ 007$ betekent dat van de groep van NWWZ die op 30 juni 1995 tussen 3 en 4 jaar werkloos waren ($n=18\ 593$), er vóór eind juni 1996 (dus één jaar later) 6 007 of 32,3% uitgestroomd waren.

Bron: Stat92 en eigen berekeningen

In figuur 2.4 zijn de uitstroompercentages tussen 30 juni 1995 en 30 juni 1996 weergegeven voor de NWWZ's in vergelijking met de andere niet in de potentiële doelgroep opgenomen ingeschreven personen in Stat92 naar werkloosheidsduur.

Figuur 2.4: Uitstroompercentages tussen juni 1995 en juni 1996 naar werkloosheidscategorie en werkloosheidsduur in juni '95



¹⁴ In algebraïsche termen: $O_{95}(x,y) = NO_{95}(x,y)/U_{95}(x,y)$ of $O_{95}(x,y) = 1 - \{ U_{96}(x+1,y+1)/U_{95}(x,y) \}$ met $O_t(x,y)$ = het uitstroompercentage tussen t en $t+1$ van de personen die op 30 juni 1995 tussen x en y jaar werkloos waren.

We lezen hierop af dat de kans om de werkloosheid te verlaten afneemt naarmate men reeds langer in de werkloosheid vertoeft¹⁵. De cijfers op basis waarvan deze grafiek is geconstrueerd, zijn opgenomen in de tabel B2 in bijlage.

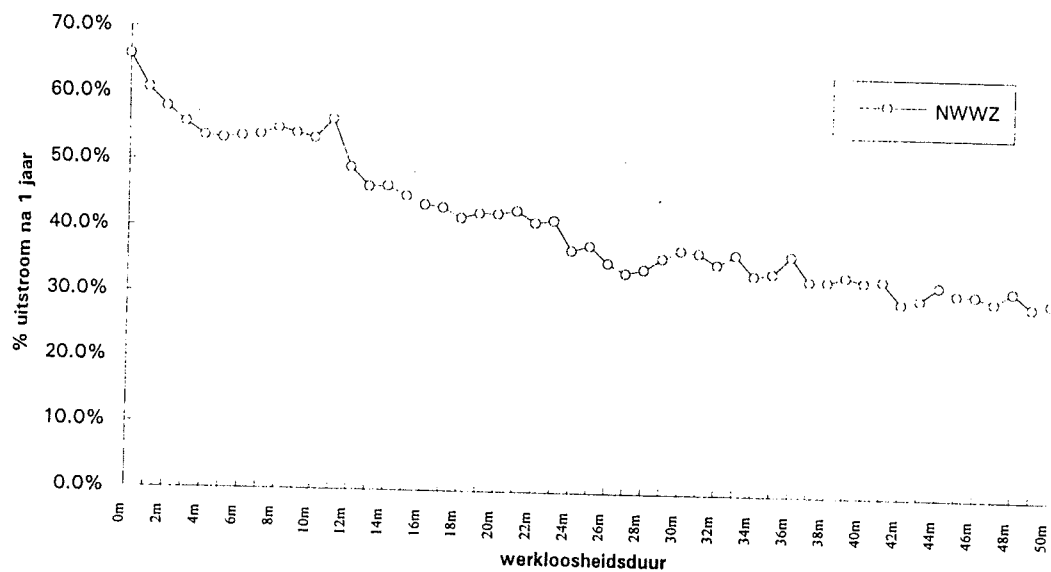
De niet-werkende werkzoekenden hebben nog het meest kans om uit te stromen. Er weze echter aan herinnerd dat 'uitstromen' evenzeer kan betekenen dat men terecht komt in de andere categorieën van werklozen in dezelfde grafiek. Van degenen die minder dan één jaar werkzoekend waren in juni 1995, verliet bijna 60% deze groep vóór eind juni 1996. Van de groep van NWWZ's die in juni 1995 tussen 1 en 2 jaar werkloos waren, verliet nog 44% deze categorie voor juni 1996. Vanaf een werkloosheidsduur van 2 jaar en meer blijft de uitstroomkans bij de NWWZ's schommelen rond het niveau van ong. 33%.

Bij de tewerkgestelden in opslorplingsprogramma's zien we de laagste uitstroompercentages van maximum ongeveer 15% tijdens het eerste jaar dat men in die groep vertoeft en een verdere daling van de uitstroom - hetzij uit de werkloosheid, hetzij naar andere categorieën - naarmate de duur van de gesubsidieerde tewerkstelling toeneemt. Dit vormt een bevestiging van het structurele karakter van deze jobs in de niet commerciële sfeer.

Het relatief hoge uitstroompercentage bij de niet-werkende (tijdelijk) niet werkzoekenden binnen het eerste jaar is toe te schrijven aan de deelgroep van werklozen in opleiding die na het beëindigen van die opleiding hetzij werk vinden; hetzij terug in een andere categorie terecht komen.

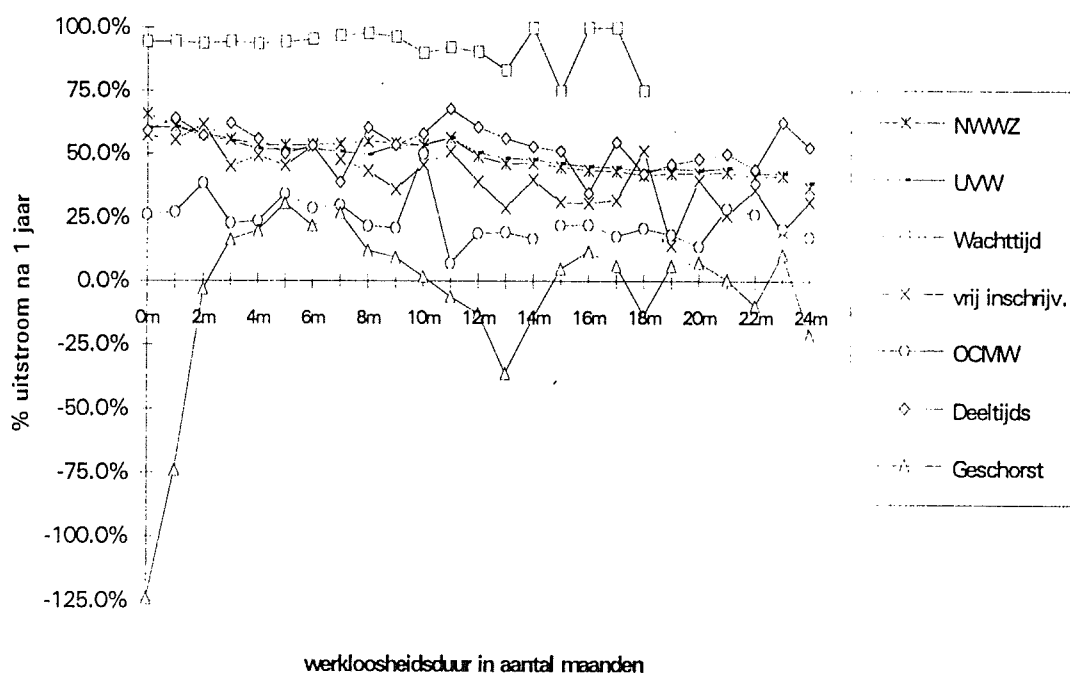
¹⁵ Die dalende kans kan te wijten zijn aan twee factoren:

- selectiviteit in de uitstroom, waardoor de meest kansrijke werklozen het eerst uitstromen en geleidelijk steeds meer kansarme werkzoekenden (met lagere uitstroomkans) overblijven;
- duurafhankelijkheid, d.w.z. dat ongeacht het profiel van de betrokkenen, men steeds minder kans heeft om uit te stromen naarmate men langer in de werkloosheid zit (wegens stigmatisering, ontmoediging, gewenning, enz.).



Figuur 2.5 Uitstroompercentages tussen juni '95 en juni '96 volgens werkloosheidsduur (in aantal maanden) in juni 1995

In figuur 2.5 hebben we de uitstroompercentages voor de NWWZ's uitvergroot naar werkloosheidsduur in aantal maanden. In figuur 2.6 tot slot hebben we de voornaamste categorieën van NWWZ's (in aantal personen) uit figuur 2.5 gelicht en de uitstroompercentages afzonderlijk berekend.



Figuur 2.6 Uitstroompercentages binnen 1 jaar volgens werkloosheidsduur (in aantal maanden)

We merken hieruit op dat het uitstrooppatroon van de UVW's bepalend is voor dat van de totale groep van NWWZ's.

De enorm hoge uitstroompercentages van de jongeren in wachtijd moeten sterk genuanceerd worden omdat een opname in de categorie van UVW's na een beëindiging van de wettelijke wachtijd hier ook als 'uitstroom' gedefinieerd wordt.

De uitstroompercentages voor de afzonderlijke categorieën van OCMW-cliënten en vrij ingeschreven werkzoekenden liggen veel lager. Hierbij moet op zijn beurt rekening gehouden worden met vertekeningen. We hebben in dit verband reeds gesteld dat velen slechts zeer kortstondig ingeschreven blijven. Aan de hand van uitstroompercentages op jaarbasis kunnen we deze informatie niet weergeven gezien op 1 jaar tijd per persoon meerdere in- en uitstroombewegingen plaatsgrijpen. Zo vinden we zelfs negatieve waarden bij de tijdelijk geschorsten die aangeven dat er een netto-instroom plaats vindt vanuit andere categorieën in de werkloosheid of na een kortstondige uittreding uit de arbeidsmarkt (cf. figuur 2.3 linkerkader). M.a.w., in juni 1996 trof men bijvoorbeeld meer geschorsten aan met

een werkloosheidsduur van 2 jaar dan dat er in juni 1995 geteld waren met werkloosheidsduur van 1 jaar (of 12 maanden in figuur 2.6)¹⁶.

We hebben in deze figuur enkel de uitstroompercentages weergegeven tot een werkloosheidsduur van 24 maanden omdat in de meeste categorieën de absolute aantallen te klein werden en de uitstroom tussen de maanden onderling daardoor te sterk ging schommelen.

Aangaande de uitstroom van BM-trekkers tot slot kunnen we een studie van Saks (1994) vermelden waarin de uitstroomkansen van werklozen en BM-trekkers berekend en vergeleken werden. In plaats van de categorie van BM-trekkers in de RVA-statistieken deed Saks beroep op een administratieve databank van het ministerie van Volksgezondheid met daarin informatie over alle bestaansminimumtrekkers over de periode juli 1978 - maart 1993. Bovendien verschilt ook de statistische berekening van de uitstroomkansen van de onze (cf. infra 2.3).

Saks kwam tot de bevinding dat de uitstroomkans uit de OCMW-bijstand aanzienlijk groter is dan deze uit de werkloosheidsverzekering. De uitstroomkans op jaarbasis (volgens Stat92) van nieuw ingestroomde werklozen bedroeg in 1992 58%; dezelfde uitstroomkans van mannelijke bijstandstrekkers bedroeg 78%. Na verloop van 1 jaar blijft nog 20% van de mannelijke en 27% van de vrouwelijke bestaansminimumtrekkers over. De voornaamste 'ontsnappingsroute' uit de bijstand bestond erin dat zij terug recht hadden op andere financiële tegemoetkomingen, voornamelijk sociale zekerheid (Dehaes, 1994). Meer dan 40% was in dit geval. Daarnaast vond ongeveer éénderde van de uitstromers een job. Positieve gezinstransities vormden in dat onderzoek de derde belangrijkste reden van uitstroom met 15%. Deze uitstroomresultaten maken echter abstractie van het feit dat men van ongeveer 10% van de uitstromers het spoor bijster is omwille van een verhuizing naar een andere gemeente.

3.2 De instroom in de langdurige werkloosheid tussen 30/6/1995 en 30/6/1996

Op basis van dezelfde informatie (aantal niet-werkende werkzoekenden en aantal andere categorieën op 30/6/1995 en 30/6/1996) kunnen we ramingen geven over de instroom in de langdurige werkloosheid. Dit is de groep van personen die jaarlijks de populatie van langdurig werklozen (meer dan 1 jaar) vergroot. Dezelfde oefening kan gemaakt worden met als drempel 2, 3 of meer jaren werkloosheid. De instroom tussen 30/6/1995 en 30/6/1996 in de werklozenpopulatie van +1 jaar wordt benaderd door de som van:

¹⁶ Inzake de herkomst (werkloosheidsstatuut) van de geschorsten wegens langdurige werkloosheid waarvan een gedeelte terug instroomt in categorie 3, vermeldde het RVA-jaarverslag voor 1996 dat 3,34% voorheen onvrijwillig deeltijds werkten, 30,7% schoolverlaters waren, 3,1% werklozen met vrijstelling wegens familiale of sociale redenen en 62,9% UVW's (cijfers voor het ganse rijk).

- (1) de personen die we terugvinden bij de telling van juni 1996 met een werkloosheidsduur tussen 1 en 2 jaar. Deze groep heeft m.a.w. tussen juni '95 en '96 de drempel van 1 jaar werkloosheid overschreden en
- (2) een deel van de groep die in dit jaar ook die drempel van 1 jaar overschreden hebben maar die al weer uitstroonden voor het moment van de telling op 30/6/1996. Voor de exacte omvang van dit gedeelte, zouden we idealiter moeten weten hoeveel personen de drempel van de één jaar al hadden bereikt op het moment van hun uitstroom. Van der Linden (1992) stelt deze fractie gelijk aan de helft.

Volgens deze berekeningswijze stroomden tussen eind juni 1995 en eind juni 1996 73 875 personen in de langdurige werkloosheid (langer dan 1 jaar) in. De aantallen op basis waarvan de berekening gebeurde, staan vermeld in tabel 2.3. De instroom in de zeer langdurige werkloosheid (2 jaar en langer) bedraagt nog 36 946¹⁷.

3.3 De jaarlijkse in- en uitstroom in de werkloosheid en de bijstand over een langere tijdsspanne bekeken

De uitstroom en instroom werd in de vorige paragrafen telkens bekeken voor één periode, met name tussen 30/6/1995 en 30/6/1996. Dezelfde informatie over de jaarlijkse in- en uitstroompercentages maar dan over een veel langere periode biedt stof tot interessante verklarende analyses. Een voorbeeld hiervan vinden we terug bij Saks (1994) die theoretische uitstroomkansen berekende op basis van de jaarlijkse Stat92-gegevens voor de periode van 1972 tot 1992.

Over een ruime periode bracht hij alle UVW's onder in afzonderlijke cohorten op basis van hun instroomdatum (een welbepaalde maand van een welbepaald jaar). Al deze cohorten werden in de tijd gevolgd met behulp van de jaarlijkse empirische uitstroomkansen tot alle inzittenden van de betreffende cohorte waren uitgestroomd. Op die manier verkrijgt men een gegevensbestand met uitstroomprofielen van cohorten van werklozen over een periode van 20 jaar. Op basis van deze herwerkte dynamische gegevens, schatte men het causale verband tussen de empirische uitstroomkansen enerzijds en de werkloosheidsduur (duureffect) en andere persoonskenmerken binnen een bepaalde cohorte (zoals leeftijd, geslacht, woonplaats) anderzijds met behulp van de statistische Chi-kwadraatmethode. De geschatte parameters bij de verklarende variabelen werden tot slot aangewend om de theoretische uitstroomkansen te berekenen.

In Saks e.a. (1994) werd ter illustratie het verband berekend tussen de werkloosheidsduur (in aantal maanden) en de theoretische uitstroomkans in januari 1992

¹⁷ In algebraïsche termen kan de instroom in de langdurige werkloosheid ($=IN_{95}(1,+)$) berekend worden als volgt: $IN_{95}(1,+) = U_{96}(1,2) + \frac{1}{2} NO_{95}(0,1)$. Op analoge wijze is $IN_{95}(2,+) = U_{96}(2,3) + \frac{1}{2} NO_{95}(1,2)$, enz.

bij mannelijke UVW's tussen 25 en 50 jaar oud voor het gehele rijk. De onderzoekers bekomen voor de mannelijke UVW's in de middelbare leeftijdsgroep een theoretische uitstroomkans van 58% het jaar daarop na 1 maand werkloosheid. Na drie jaar stabiliseert deze kans op ongeveer 30%. Onze ramingen van de uitstroomkans van UVW-mannen én UVW-vrouwen tezamen van alle leeftijden in 1995 en voor Vlaanderen lagen hoger: wat betreft de recent ingestroomde groep bekwamen wij 60,4%, na drie jaar nog 35,2%, een niveau waarop de uitstroomkans zich stabiliseerde¹⁸.

Tot slot staan we stil bij de niet onbelangrijke invloed van de conjunctuur op de uitstroomkansen. Het bewijs hiervoor wordt onder meer geleverd door Van der Linden (1992). Deze berekende de empirische uitstroomkansen over de periode 1972 tot eind de jaren '80 voor de uitkeringsgerechtigde volledig werkloze mannen met werkloosheidsduur tussen 0 en 1 jaar. In 1972 bekwam hij een jaarlijks uitstroompercentage voor die groep van rond de 70%, dit daalde enorm in het begin van de jaren '80 tot ong. 50% en klom op het einde van de jaren '80 terug op tot een niveau van ong. 65% in 1989 (Van der Linden, 1992: figuur 8, p. 25). Een gelijkaardige oefening vinden we terug bij Saks (1994) die de theoretische jaarlijkse uitstroomkans van pas ingestroomde mannen en vrouwen afzonderlijk berekende over de periode 1972-1992. Ook bij hem fluctueerde de uitstroom tussen min. ongeveer 50% en max. meer dan 70%.

In dezelfde studie wordt getoond hoe de bijstandsafhankelijkheid veel minder fluctueert met de conjunctuur over de bestudeerde periode 1988-1992. De uitstroomkans kent hier wel een sterke uitschieter na 1 jaar in de bijstand omdat op dat moment terug een bestaansmiddelentest wordt uitgevoerd om uit te maken of men nog langer in aanmerking komt of niet.

Voor onze simulatie zullen we gebruik blijven maken van onze eigen uitstroomkansen, omdat deze gelden voor het Vlaamse Gewest en de meest recente jaren (en dus waarschijnlijk ook nog voor de eerstkomende). We zullen echter in de sensitiviteitsanalyse rekening houden met mogelijke stijgingen en dalingen van de uitstroomkansen.

4. Besluit

Uit de werkloosheidsstatistiek Stat92 hebben we de NWWZ als doelgroep voor een opleidings- en werkervaringsbeleid voor zeer langdurig werklozen weerhou-

¹⁸ Naast het duureffect op de uitstroomkans biedt de analyse van Saks e.a. (1994) ook een inzicht in het effect van persoonlijke kenmerken op de uitstroomkans. Wat het geslacht betreft, luidt de conclusie dat bij de vrouwen de uitstroomkans zich op een lager niveau situeert; hetzelfde geldt voor de oudere leeftijdsgroep. Het scholingsniveau beïnvloedt de uitstroomkans in positieve zin. In Vlaanderen tot slot lagen de uitstroomkansen hoger dan in Wallonië.

den. Deze keuze impliceert dat we enkel de niet-werkenden weerhouden die bovendien ingeschreven staan bij de VDAB als werkzoekende. Afhankelijk van het criterium werkloosheidsduur bekomen we dan een doelgroep van meer dan 30 000 personen wanneer we '5 jaar werkloosheid en langer' nemen als uitgangspunt tot een groep van meer dan 132 000 werkzoekenden met criterium 'werkloosheidsduur minstens 1 jaar'. De belangrijkste cijfermatige informatie uit dit hoofdstuk wordt samengevat weergegeven in tabel 2.5.

Naast bovenstaande 'stock-gegevens' is het ook belangrijk te weten hoeveel NWWZ jaarlijks de kaap van de gestelde benedengrens van de werkloosheidsduur bereikt hebben. Op basis van de gegevens voor 1995 en 1996 berekenden we deze *instroom* in de langdurige werkloosheid bij benadering op 73 875 NWWZ (1 jaar en langer), op 36 946 NWWZ langer dan 2 jaar werkloos, 23 363 bij de werklozen van 3 jaar en langer en tot slot overschreden 10 541 NWWZ de drempel van de vijf jaar werkloosheid.

Analoog schatten we de kans op *uitstroom* uit de langdurige werkloosheid binnen het jaar eens men 1, 2, 3 of 5 jaar werkloos is op resp. 36,9%, 33,3%, 32,3% en 32,9%. Dit zijn uitstroompercentages m.b.t. de globale groep van NWWZ. Uitstroom is hierbij zeer ruim te interpreteren, gaande van het vinden van een job, tot de overstap naar een andere categorie binnen de werkloosheid (NW-NWZ, WWZ, ..) of tot de tijdelijke of definitieve uittreding uit de arbeidsmarkt. We onthouden hierbij ook dat deze percentages sterk conjunctuurgebonden zijn. Voor de groep van BM-trekkers binnen de NWWZ weze opgemerkt dat de uitstroompercentages uit de bijstand wel veel hoger liggen maar dat tegelijk de kans om te 'hervallen' groot is.

Tabel 2.5 De omvang van de potentiële doelgroep met in- en uitstroombewegingen op jaarbasis

WLH-duur	Totaal	1 jaar en +	2 jaar en +	3 jaar en +	5 jaar en +
NWWZ op 30/6/1996	234 664	132 341	88 048	61 505	30 618
Instroom (1995-1996)		73 875	36 946	23 363	10 541
Instroom%		52,9%	40,1%	36,6%	32,2%
Uitstroom (1995-1996)		51 505	30 699	20 576	10 772
Uitstroom%		36,9%	33,3%	32,3%	32,9%
Uitstroom%		(1, <2) 43,9%	(2, <3) 35,6%	(3, <4) 32,3%	(5, <6) 32,7%
% uitkeringsgerecht.	84,1%	90,6%	92,9%	93,3%	93,1%
% NWWZ van OCMW	2,0%	1,4%	0,7%	0,5%	0,4%

Binnen de groep van NWWZ is de overgrote meerderheid *uitkeringsgerechtigd werkloos*. Wat deze uitkeringsgerechtigden betreft, constateren we een grotere aanwezigheid van gezinshoofden en een kleinere aanwezigheid van samenwonenden.

den naarmate de werkloosheidsduur toeneemt. De groep van alleenstaanden blijft vrij constant in omvang.

De groep van niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden is omwille van het gebruik van de RVA-statistiek waarschijnlijk onderschat in omvang. Deze groep heeft immers weinig voordeel bij een inschrijving bij de VDAB als werkzoekende en komt zodoende ook niet in de RVA-statistiek terecht.

Zo vonden we slechts een klein aantal werkzoekenden ten laste van het OCMW terug in de RVA-statistiek (ong. 1/6de van de BM-trekkers) en het percentage daarvan dat langdurig werkloos was (1 jaar en langer), bedroeg slechts 40,5% tegenover 56,4% voor de totale groep van NWWZ in Vlaanderen (eind juni 1996). Nochtans behoren deze bijstandstrekkers tot de meest kwetsbare groep in de arbeidsmarkt.

Een groep van kansarmen op de arbeidsmarkt waarbij we slechts kort zijn blijven stilstaan, vormen de mindervaliden. Afhankelijk van het gekozen criterium varieert hun aantal in Vlaanderen op 30/6/1996 van 3 180 (VFSIPH-nummer) en 5 924 (BuSO opleiding) tot 14 989 (niet normale arbeidsgeschiktheid). Over de precieze omvang van de overlapping tussen de criteria, missen we informatie. Binnen de NWWZ situeren de mindervaliden zich relatief meer bij de uitkeringsgerechtigde groep en bij de zeer langdurig werkzoekenden.

Een andere groep waarmee we niet expliciet rekening hebben gehouden zijn de migranten en vluchtelingen.

Bij de interpretatie van onze cijfers is dus voorzichtigheid geboden. Waarschijnlijk is de doelgroep van het garantieplan, welk criterium men ook gebruikt om hem af te bakenen, onderschat: vooreerst, omdat bepaalde randgroepen slecht geregistreerd zijn (bv. OCMW-cliënten); en ten tweede, omdat de werkloosheidsduur in de RVA-statistieken vaak onderschat wordt. Wanneer een werkloze gedurende minstens drie maanden van statuut verandert (bv. een beroepsopleiding volgt of ziek is), wordt nadien zijn teller terug op nul gezet en komt hij terug in de 'kortstondige werkloosheid' terecht (eurodat-criterium).

Bovendien hebben we bewust de niet-werkzoekende werklozen (bv. tewerkgesteld in opslorplingsprogramma's of deeltijds werkenden met een inkomensgarantie-uitkering) niet meegeteld. Sommigen hiervan zouden wel baat hebben bij deelname aan het garantieplan, maar we verkeren in de onmogelijkheid om binnen de genoemde categorieën een statistisch meetbaar onderscheid te maken tussen personen die 'tijdelijk' resp. 'voor onbepaalde tijd' niet-werkzoekend zijn.

Zowel voor beleids- als voor onderzoeksdoeleinden is het wenselijk dat het statistisch apparaat van de RVA verder verfijnd wordt. De overstap van het eurodat-criterium naar het indat-criterium zou reeds een stap in de goede richting betekenen.

HOOFDSTUK 3

IMPLEMENTATIE

Inleiding

De doelstelling van dit hoofdstuk is concrete inhoud te geven aan opleidings- en werkervaringsgaranties voor zeer langdurig werklozen. Hoe bakenen we de doelgroep af? Welke concrete inhoud geven we aan een werkgarantiesysteem, m.a.w. welke rechten en plichten voor de doelgroep, voor de promotoren/werkgevers en voor de overheid? Welke zijn de voornaamste hypothesen m.b.t. de werking en m.b.t. de te verwachten effecten van zo'n systeem?

We stellen hierover beleidsscenario's op waarin de diverse componenten op een verschillende manier worden ingevuld. De inspiratiebronnen waaruit we putten zijn enerzijds de ervaringen met garantiesystemen en werkervaringsprojecten in het buitenland (voornamelijk in Denemarken en Nederland) die aan bod kwamen in hoofdstuk 1 en anderzijds een aantal bestaande Vlaamse en federale maatregelen van actief arbeidsmarktbeleid (o.a. beschreven in De Clercq e.a (1996)).

Drie voorafgaande vragen rijzen meteen bij de idee van een 'garantieplan': (a) wie moet de tewerkstelling in laatste instantie garanderen? (b) Moet tegenover het recht op werkervaring en opleiding, dat door de werkzoekende eventueel wettelijk kan afgedwongen worden, ook een verplichting staan (op straffe van verlies van uitkeringen)? En tenslotte: (c) waar moeten de jobs gecreëerd worden voor het werkervaringsaanbod?

Alhoewel dit onderzoek niet tot doel heeft om politieke en juridische vragen te beantwoorden, kunnen we aan de twee eerste vragen niet zondermeer voorbijgaan. Ze hebben immers ook implicaties voor de economische analyse die volgt.

In Denemarken zijn het de *gemeentelijke overheden* die in laatste instantie de garantie moeten realiseren, wanneer andere werkgevers tekortschieten. Zij worden daarvoor weliswaar betaald door de hogere overheid. Momenteel zijn de gemeenten in ons land onvoldoende toegerust om deze taak te vervullen, ook al zijn zij hiervoor het best geplaatst. Gemeenten moeten enerzijds andere actoren kunnen mobiliseren en coördineren (private bedrijven, OCMW's, lokale non-pro-

fitdiensten, VDAB, sociale partners ...); anderzijds moeten zij zelf werk kunnen verschaffen in de (semi-)publieke sfeer. De idee om 'plaatselijke werkontwikkelingsmaatschappijen' (PWO's) op te richten, gelanceerd in het Programma van de Groep van Leuven, verdient vanuit dit perspectief nadere overweging. Deze PWO's zouden een coördinerende rol vervullen, maar ook nieuwe marktniches verkennen, en zelf nieuwe diensten ontwikkelen.

De tweede vraag betreft de *relatie tussen 'recht' en 'plicht'* (resp. dwang). Als men de werkzoekenden een aanbod garandeert, kan daaraan al dan niet een verplichting gekoppeld worden om het aanbod te aanvaarden, met schorsing als 'stok achter de deur'. Daarbij horen verschillende kanttekeningen: vanuit sociaal oogpunt moet ongetwijfeld rekening gehouden worden met de draagkracht van de doelgroep, die vaak in precaire omstandigheden leeft en een zwakke gezondheid heeft. Bovendien kan een al te rechtlijnig sanctiebeleid dramatische gevolgen hebben op de sociale uitsluiting wanneer het aanbod van kwalitatief geschikte jobs ontoereikend is¹. Vanuit juridisch oogpunt rijst dan de vraag naar de omschrijving van wat 'een passend aanbod' inhoudt. Vanuit economisch oogpunt is gebleken dat 'stokken achter de deur' weliswaar tot op zekere hoogte de werkzoekenden activeren, maar ook dat gedwongen participatie demotiverend en stigmatiserend kan werken. In dit onderzoek (dat is opgedragen door de Vlaamse Regering) spreken we ons over deze hamvraag niet expliciet uit; wel gaan we ervan uit dat het Gemeenschapsbeleid erop gericht is aan de werkzoekenden een positief aanbod te doen, dat hopelijk heel wat sancties zal vermijden. We zullen dan ook aannemen dat het aantal schorsingen drastisch afneemt onder invloed van het garantieplan, ook al blijft de mogelijkheid tot schorsing bij weigering bestaan. Hoe dan ook, verdient het aanbeveling om in een eerste fase het aanbod zelf uit te bouwen (wat ongetwijfeld meerdere jaren in beslag zal nemen) en pas wanneer het op kruissnelheid draait de garantie (en eventuele verplichting tot deelname) wettelijk te consacreran.

Dan rest de vraag naar de *sectoren* waar de supplementaire tewerkstelling gecreëerd moet worden. De buitenlandse ervaringen, bestudeerd in hoofdstuk 1, leren dat gemikt moet worden op een pluraliteit van sectoren en actoren. Zowel de commerciële sector (via loonsubsidies) als de overheid zelf en de lokale non-profit-sector (inclusief de sociale economie) worden in het plan betrokken. Het beperkte bestek van dit onderzoek laat niet toe om in detail de marktniches te beschrijven die voor de doelgroep van (zeer) langdurig werklozen toegankelijk zijn. We kunnen echter verwijzen naar andere publicaties over dit onderwerp (voor België: Pacolet, 1997; Peemans-Pouillet, 1996; Vleugels e.a., 1996).

¹ In het VK wordt de toename van de dakloosheid bij jongeren bv. voor een deel toegeschreven aan het gebrek aan geschikte stageplaatsen in het (voormalige) 'Youth Training Scheme'.

1. Drie hoofdscenario's, met telkens twee varianten

Als voornaamste criterium weerhouden we de inactiviteitsduur. Uit de grafiek met de uitstroomkansen uit de werkloosheid (cf. hoofdstuk 2, figuur 2.4) zagen we duidelijk dat de kans om uit de werkloosheid te raken afneemt naarmate de inactiviteitsduur toeneemt.

De vraag is dan wanneer best wordt ingegrepen? Sommigen pleiten ervoor om dit zo snel mogelijk te doen en preventief op te treden tegen langdurige werkloosheid. Argumenten pro zijn het snellere resultaat van de overheidsinspanningen want voor kortstondig werklozen is de benodigde activeringstijd per persoon minder lang, bovendien worden de hoge kosten van langdurige werkloosheid uitgespaard. Argumenten contra zijn de hoge programmakost gezien de grote omvang van de doelgroep en een grotere kans op aanzienlijke deadweight- en substitutie-effecten (cf. de ervaringen in Nederland en Denemarken in hoofdstuk 1).

In Denemarken merkt men een verschuiving naar een beleid gericht op een zo snel mogelijk ingrijpen in de werkloosheid. De instapdrempel in het garantiesysteem is naar voor geschoven: vanaf 1996 start het garantieplan na 6 maanden; voordien ving deze activeringsperiode aan vanaf 1 à 2 jaar inactiviteit. Dit ging gepaard met een gelijktijdige inkorting van de verzekerde werkloosheidsperiode van zeven naar vijf jaar (Finance Act Agreement, 1996).

Naast de inactiviteitsduur kunnen andere criteria in overweging worden genomen om de doelgroep af te bakenen. Eén daarvan is de leeftijd. Men merkt in vele systemen van actief arbeidsmarktbeleid (o.a. het JWGP in Vlaanderen en Nederland) dat jongeren vroeger benaderd worden voor stages, opleidingen, enz.

Een andere groep van criteria dient om te bewerkstelligen dat de zwakste groepen in de arbeidsmarkt eerst aan bod komen: de lagergeschoolden en vrouwelijke langdurig werklozen en migranten vertonen bijvoorbeeld een relatief lager uitstroomprofiel uit de werkloosheid. Het Vlaamse werkervaringsbeleid bijvoorbeeld is steeds gekoppeld aan het criterium opleidingsniveau.

Voorlopig maken we daarvan abstractie en weerhouden we de volgende drie hoofdscenario's:

- 1) werkloosheidsduur van 5 jaar en meer (scenario 1);
- 2) werkloosheidsduur van 2 jaar en meer (scenario 2);
- 3) werkloosheidsduur van 1 jaar en langer (scenario 3).

We veronderstellen telkens twee alternatieve deelscenario's (A en B) wat betreft de introductiewijze en de draagwijdte van het werkgarantiesysteem:

A. een systeem van werkgaranties dat enkel van toepassing is op de nieuwe instroom in de doelgroep (in scenario 1 zijn dit bijvoorbeeld 10 541 personen per jaar); voor de personen die eerder reeds de drempel van de zeer langdurige werkloosheid gepasseerd zijn (de 'voorraad' van 30 618 personen), veronder-

- stellen we dat deze verder hun weg vinden in de bestaande initiatieven voor deze doelgroepen (bv. beroepsopleiding, sociale werkplaatsen, art.60§7, ...);
- B. een werkgarantiesysteem voor de nieuwe instroom én voor de huidige voorraad van NWWZ die langer dan 5, 2 of 1 jaar werkloos zijn. Omwille van de grotere groep moet een overgangsfase van enkele jaren voorzien worden waarin de voorraad geleidelijk wordt weggewerkt. Dit is noodzakelijk om de financiële haalbaarheid van het systeem niet in het gedrang te brengen. Maar ook om organisatorische redenen is het wenselijk om een overgangsperiode in te bouwen alvorens de garanties wettelijk vast te leggen, onder meer om knelpunten in het aanbod en perverse effecten voor de doelgroep te vermijden. Voor scenario 1 denken we aan een inlooperperiode van 6 jaar. In de scenario's 2 en 3 stellen we zelfs een overgangsperiode van 10 jaar voorop omdat in deze gevallen de voorraad veel groter is.

In het voorstel van Layard & Philpott (1991) met jobs voor ieder die een werkloosheidsduur van 1 jaar bereikt heeft, werd geen overgangssituatie ingecalculeerd om de stock weg te werken. Men hield enkel rekening met de instroom. En naarmate de maatregel een tijd loopt, zou men i.p.v. de stock weg te werken, zich richten tot een nieuwe groep van werklozen met een kortere werkloosheidsduur. In onze beleidsscenario's zou dit betekenen dat het garantieplan eerst wordt geïntroduceerd voor de kansarmsten (+5 jaar werkloosheid) en uitgebreid wordt naar de groep vanaf twee jaar inactiviteit enz. In een latere publicatie stelt Layard (1997) voor om eerst de garantie in te voeren voor de jongeren (-25 jaar) en pas nadien voor de ganse groep.

Ook bij het introduceren van het individueel begeleidingsplan in 1993 hield de overheid enkel rekening met de nieuwe instroom: iedereen die in een bepaalde maand zijn tiende maand in de werkloosheid inging, werd uitgenodigd voor een gesprek.

Het lijkt ons a priori echter moeilijk verdedigbaar om de meest langdurige werklozen (in casu +6 jaar) aan hun lot over te laten. Een garantieplan dat hen uitsluit zou de facto hun kansen op herintegratie niet ongewijzigd laten, maar verminderen.

Eenvoudigheidshalve hebben we bovendien geopteerd om de drie scenario's gescheiden te houden en dus niet te beginnen met een garantiesysteem voor de +5 jaar werklozen wat dan nadien wordt uitgebreid naar +2 en +1 jaarwerklozen zoals door Layard en Philpott (1991) wordt gesuggereerd. Dit laatste is echter niet uitgesloten als uiteindelijke beleids optie.

2. Scenario 1: een tweejarig programma voor +5 jaar werklozen

2.1 Doelgroepafbakening

In het eerste scenario bekijken we de haalbaarheid en effectiviteit van een active-ringsbeleid toegespitst op een relatief kleine groep van de meest kansarmen op de arbeidsmarkt. Wat betreft de omvang van de doelgroep weerhouden we de statistische doelgroepafbakening uit hoofdstuk 2: de groep van uitkeringsgerechtigde werklozen, BM-trekkers en andere niet-werkende werkzoekenden zonder uitkering sedert minstens 5 jaar.

Hierbij moet opgemerkt worden dat de omvang van de groep van bijstandstrekkers onder de NWWZ (0,4% van de NWWZ +5 jaar werkloosheid) een onderschatting is van de werkelijkheid. Het opnemen van niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden heeft uiteraard een prijskaartje: voor deze groep is er immers geen recuperatie van uitkeringen mogelijk.

Tabel 3.1 Doelgroepinformatie zeer langdurig werklozen (5 jaar en langer): parameters

Parameters	Waarden/assumpties	
Voorraad van ZLD werklozen (=NWWZ) (+5 jaar)	30 618 NWWZ (juni 1996)	
% uitkeringsgerechtigden	93,1%	
% BM-trekkers	0,4%	
% zonder uitkering	6,6%	
Instroom in ZLD-werkloosheid (+5 jaar) tss. juni '95 - '96	10 541 NWWZ	
Uitstroompercentage tussen 5 en 6 jaar werkloosheid (tss. juni 1995 en juni 1996)	32,7%	
Uitkeringsgerechtigde (+5j.) werklozen naar gezinssituatie:	+5 jaar	5-6 jaar
% gezinshoofden	34,7%	38,7%
% alleenstaanden	14,8%	15,1%
% samenwonenden	50,5%	46,2%

Tussen juni 1995 en juni 1996 hebben 10 541 personen de kaap van de 5 jaar werkloosheid overschreden. We zullen hierna veronderstellen dat deze stroom doorheen de tijd constant blijft in omvang.

Het uitstroompercentage bedraagt 32,7%. Het betekent dat van de groep van werkzoekenden die op 30 juni 1995 tussen de 5 en 6 jaar inactief waren, er één op drie een jaar later verdwenen is uit de statistiek van de NWWZ. Ofwel zijn ze terechtgekomen in de categorie van niet-werkzoekende werklozen (bijvoorbeeld werkloosheidsonderbrekers, oudere werklozen), ofwel hebben zij de arbeidsmarkt verlaten (al dan niet met een andere uitkering bv. invaliditeit), ofwel hebben zij een job gevonden (hetzij in een opslorpingsprogramma, hetzij in het reguliere circuit).

De groep van uitkeringsgerechtigde werklozen met werkloosheidsduur tussen 5 en 6 jaar was in juni 1996 voor 38,7% samengesteld uit gezinshoofden; 15,1% wa-

ren alleenstaanden en 46,2% waren samenwonenden. Voor de totale groep van +5 jaar werklozen is de verdeling resp. 34,7%, 14,8% en 50,5%.

2.2 Inhoud en kost van het programma

Het werkgarantiesysteem bestaat erin dat ieder persoon die de kaap van vijf jaar werkloosheid overschrijdt (en eventueel een deel van de stock van zeer langdurig werklozen, cf. infra) recht heeft op een tijdelijke job om *werkervaring* op te doen in combinatie met een *beroepsopleiding*. Het opzet is eenvoudig gehouden in die zin dat in principe slechts één instapmoment voorzien wordt (met name het moment waarop men 5 jaar werkloos wordt) en het activeringsaanbod voor iedereen binnen de doelgroep identiek is. Als *normale duur* van deze tijdelijke jobs veronderstellen we twee jaar. Deze optie voor een 'lange' werkervaringsperiode is ingegeven door de ervaring dat een langere activeringsperiode nodig is naarmate de doelgroep meer achtergesteld is. Bijvoorbeeld merkt men thans reeds dat één jaar tewerkstelling in Weer-werk voor een aantal deelnemers te kort is. Ook in Denemarken heeft men deze les getrokken uit het verleden. Het argument geldt a fortiori voor +5 jaar werklozen.

Het hier voorgestelde scenario is een sterke vereenvoudiging van bijvoorbeeld het Deense systeem. Het Deense systeem voorziet namelijk in diverse activeringsmaatregelen die in verschillende fasen worden aangeboden: bijvoorbeeld na 1 jaar werkloosheid de garantie op een opleiding, na 3 jaar werkloosheid recht op een werkervaring, enz. en bovendien geïndividualiseerd (cf. Hoofdstuk 1).

Wat de *loonvoorwaarden* en het *tijdsregime* van de tijdelijk tewerkgestelden betreft, gaan we ervan uit dat het inkomen enerzijds hoger moet zijn dan de uitkering bij inactiviteit, en anderzijds voldoende stimulansen blijft bieden om op zoek te gaan naar een beter betaalde job in het regulier circuit. Doorstroming naar het reguliere circuit is de hoofddoelstelling van de werkervaring, zowel in de private als in de publieke of non-profitsfeer.

Daarom opteren we enerzijds voor 'fatsoenlijke lonen' (gemiddeld 120% van het minimumloon) en anderzijds voor een gezinsmodulering van de werkgarantie: gezinshoofden krijgen een voltijdse job, alleenstaanden een 4/5-job en samenwonenden een halftijdse. Deze keuze impliceert dat ieder in verhouding tot zijn uitkering een voldoende inkomenswinst kan boeken door de werkervaring te aanvaarden; tegelijk blijft het verwacht inkomen in de reguliere arbeidsmarkt hoger. Het gebruik van deeltijdarbeid laat ook de overheid toe om met beperkte budgettaire middelen een maximaal aantal personen tewerk te stellen.

We willen tevens voorzien in de mogelijkheid voor de doelgroepwerknemers om tijdens de tijdelijke tewerkstelling hun sociale zekerheidsrechten te versterken of op te bouwen. Dit betekent concreet:

- voor de niet-uitkeringsgerechtigden en BM-trekkers, dat de gewerkte tijd meetelt om in aanmerking te komen voor een werkloosheidsuitkering;

- voor de uitkeringsgerechtigden, dat de werkervaring hen in een hogere vergoedingscategorie kan brengen (bv. zou een persoon die gedurende 2 jaar in een werkervaringsproject werkt, nadien aanspraak kunnen maken op een volledige uitkering;
- dat de werkloosheidsuitkering na de tijdelijke job minstens even hoog blijft als de uitkering waarop men vooraf aanspraak maakte (om te verhinderen dat iemand een lagere uitkering verkrijgt, bv. omdat deze berekend wordt op basis van het deeltijds loon dat men verdiende tijdens de werkervaring).

Wat de werkervaringsplaats betreft, bouwen we (bij veronderstelling) een verdeelsleutel in tussen de private profit sector (30%), de private non-profitsector en lokale besturen (50%)² en de publieke sector (of hogere overheden) (20%) omwille van de verschillen in kosten voor de overheid. De ervaring met het garantiesysteem in Denemarken leert ons dat de effectiviteit van de werkervaring in de private sector groter is maar de mogelijkheden om ervaringsplaatsen te voorzien, beperkt zijn (cf. hoofdstuk 1).

In Finland bijvoorbeeld werd (cijfers van 1994) 30% van de gesubsidieerde jobs gecreëerd door de private sector, 50% door de lokale besturen en 20% door de hogere overheden. In Nederland voorziet men voor langdurig werklozen vanaf 1 jaar in bijkomende jobs voor 1/3de in de private sector en voor 2/3de in de publieke sector (lokale besturen). Voor de zeer langdurig werklozen zoekt men arbeidsplaatsen als vrijwilliger in de non-profit sfeer. In Denemarken zoekt men in eerste instantie werkervaringsplaatsen in de private sector. De combinatie met een financieel gunstig systeem van loopbaanonderbreking (gezins- of opleidingsredenen) moeten zorgen voor voldoende jobrotatie en werkervaringsplaatsen. De lokale overheden krijgen zowel in Denemarken als in Nederland een belangrijke rol toebedeeld in het detecteren van lokale arbeidsmarktniches en in het creëren van nieuwe banen. Zij worden daarvoor financieel ondersteund door de hogere overheid die subsidies verleent per additionele arbeidsplaats (cf. hoofdstuk 1). In laatste instantie garandeert de overheid zelf een job.

De werkloze kan een tijdelijk werkaanbod niet zomaar weigeren tenzij in welbepaalde omstandigheden. Zo wordt de mogelijkheid opengehouden om zich in welbepaalde gevallen tijdelijk met behoud van een lagere forfaitaire uitkering terug te trekken uit de arbeidsmarkt (vrijstelling om familiale of sociale redenen, of vrijwilligerswerk, of het hervatten van studies).

Voor de implementatie van de gesubsidieerde tijdelijke jobs in de private sector zoeken we aansluiting bij het actuele federale plan van de 'Smet-banen' in de private sector. Dit systeem is in eerste instantie bedoeld voor werklozen sinds langer

² Meer specifiek rekenen we de creatie van nieuwe banen door lokale overheden om tegemoet te komen aan een aantal nieuwe maatschappelijke behoeften tot de groep van private non-profit.

dan vijf jaar³. De maximale duur (in hoofde van de doelgroepwerknemer) van deze Smet-jobs is voorzien op drie jaar. In Nederland heeft men in de private sector de zogenaamde Melkert-II-banen (cf. hoofdstuk 1).

De garantiejobs in de non-profitsfeer zouden kunnen geïnspireerd worden op het WEP+plan, en deels op de TOK-projecten voor BM-trekkers waar de sociale tewerkstelling gepaard gaat met opleiding en actieve begeleiding.

Concreet voorzien we in het garantieplan de volgende modaliteiten:

- iedere persoon die de drempel van 5 jaar werkloosheid overschrijdt, krijgt een intensieve trajectbegeleiding, om van meet af aan de doorstroming te maximaliseren. Dit impliceert voor de overheid per werkzoekende een vaste kost van begeleiding (intake, oriëntatie, sollicitatietraining, evaluatie, ...). We schatten deze op 40 000 BEF op jaarbasis per werkzoekende in de doelgroep⁴.
- voor de aangeboden jobs in de privé-sector wordt een volledige vrijstelling van RSZ-bijdragen verleend, samen met een forse 'productiviteitspremie' om de beperkte productiviteit van de doelgroep te compenseren. Beide tegemoetkomingen samen bedragen ca. 296 517 BEF/jaar, wat overeenstemt met 50% van de totale loonkost. Gelijkaardige tegemoetkomingen vinden we terug in Denemarken (cf. hoofdstuk 1);
- waar de overheid zelf als werkgever optreedt, draagt zij uiteraard de volledige loonkost;
- voor jobs in de lokale non-profit sector wordt naast de volledige loonkost ook nog een 20% omkaderingspremie op het brutoloon aangeboden. Dit lijkt ons gerechtvaardigd in het geval dat het gaat om de uitbouw van nieuwsoortige diensten (bv. door de lokale besturen, het OCMW en/of derden);
- in alle gevallen draagt de overheid bovendien de kost van ca. 400 u opleiding. Als kostprijs per cursistuur nemen we 345 BEF⁵. De globale kost per opleiding bedraagt als dusdanig 138 000 BEF.

Details over de berekeningswijze van deze kosten vindt men in bijlagen 4 en 5.

³ De prioritaire doelgroep bestaat uit UVW's met een inactiviteitsduur van 5 jaar en langer, BM-trekkers met inactiviteitsduur van minstens 3 jaar; de drempel wordt verlegd naar 2 jaar indien deze twee groepen bovendien niet in het bezit zijn van een diploma HSO; en andere niet uitkeringsgerechtigde NWWZ die langer dan 1 jaar inactief zijn.

⁴ In 1996 bedroegen in het kader van het Individueel Begeleidingsplan de totale VDAB-uitgaven 313,026 mln. BEF op een totaal van 16 022 werkzoekenden in de IBP-doelgroep (10 maanden werkloosheid) of een kost van ongeveer 20 000 BEF per werkzoekende op jaarbasis; bemiddeling omvat alle begeleidingsinitiatieven m.u.z. van beroepsopleiding. Voor de +5 jaar werklozen veronderstellen we in dit scenario een dubbel zo hoge kost van 40 000 BEF per werkloze.

⁵ De kostprijs van 345 BEF/cursistuur omvat de personeelskost, werkingskost, kosten m.b.t. het patrimonium van VDAB-opleidingen in eigen beheer of in samenwerking met derden (verhoogd met 20% kosten vanuit algemene diensten). Zijn niet aangerekend: sociale prestaties en uitkeringen van de cursisten).

2.3 Hypothesen i.v.m. de concrete werking van het werkgarantiesysteem

2.3.1 Instap in het systeem

De eerste vraag die we ons moeten stellen luidt: hoeveel NWWZ gaan op het moment dat ze de kaap van vijf jaar passeren, effectief gebruik (willen) maken van hun recht op die aangeboden werkgarantie gedurende twee jaar? We maken daarover volgende hypothesen.

Het aandeel van de ingestroomde doelgroep dat effectief instapt in het garantiesysteem, stellen we op 70%. Dit komt min of meer overeen met het overlevingspercentage in de zeer langdurige werkloosheid of m.a.w. iedereen die, eens 5 jaar werkloos, geen werk vindt voor hij/zij de kaap van de 6 jaar overschrijdt én die bovendien als werkzoekende wenst ingeschreven te blijven. Dit is $100\% - 32,7\%$ (uitstroompercentage) = 67,3% of afgerond ongeveer 70%.⁶

Voor de 30% die niet instapt in het werkgarantiesysteem weerhouden we volgende hypothesen:

- in eerste instantie veronderstellen we dat 13% 'spontaan' een job vindt;
- voor 7% maken we de veronderstelling dat ze definitief de arbeidsmarkt verlaten met een uitkering die 'minstens' even hoog is als de uitkering die ze hebben als zeer langdurig werkloze. Zij maken bijvoorbeeld aanspraak op een ziekte-uitkering of op een werkloosheidsuitkering onder het statuut van oudere werkloze;
- voor nog eens 7% veronderstellen we dat ze ervoor opteren om tijdelijk de arbeidsmarkt te verlaten (voornamelijk om de kinderen op te voeden of om sociale redenen), ditmaal met een verlaagde, forfaitaire uitkering;
- we veronderstellen tot slot dat 3% de arbeidsmarkt zullen verlaten zonder een uitkering wanneer zij voor de keuze worden gesteld om al dan niet in te stappen in het garantiesysteem, bv. door schorsing (ter vergelijking: het percentage schorsingen op het totaal aantal werkzoekende UVW bedroeg in 1996 voor België $\pm 4\%$; het percentage transmissies en negatieve evaluaties door de RVA bij het individueel begeleidingsplan in 1996 bedroeg voor Vlaanderen 5,6%.) Dit lagere percentage van 3% lijkt ons gerechtvaardigd gezien de niet onaantrekkelijke loonvoorwaarden in de aangeboden tijdelijke job en gezien de mogelijkheid tot het opbouwen van sociale zekerheidsrechten tijdens de werkervaring (cf. supra). Bovendien denken we dat een gedeelte van de groep die zonder garantiesysteem zou geschorst worden, nu terecht komt bij de tijdelijke werkloosheidsonderbrekers. Uit onderzoek van Hooge en De Witte (1996) blijkt immers dat veel zogeheten 'teruggetrokken' na een periode terug actief op zoek

⁶ Volgens de definitie in hoofdstuk 2 slaat het begrip 'uitstroom' op het aantal werkzoekenden dat werk gevonden heeft, het aantal dat definitief de arbeidsmarkt verlaat en het aantal dat terecht komt in andere categorieën in de werkloosheid waaronder opslorplingsprogramma's, werkloosheids-onderbreking om familiale of sociale redenen, oudere werklozen, enz.

gaan naar werk. We veronderstellen ook dat niemand van die groep geschorsten in de bijstand terecht komt.

Tabel 3.2 Veronderstellingen i.v.m. de instap in het werkgarantieplan voor zeer langdurig werklozen

Keuzemogelijkheden bij aanbod van het garantiesysteem	In % van doelgroep
(1) werkervaring in combinatie met beroepsopleiding	70%
(2) tijdelijke uittreding uit de arbeidsmarkt (familiale of sociale redenen)	7%
(3) definitieve uittreding uit de arbeidsmarkt met uitkering (pensioen, ziekte)	7%
(4) definitieve uittreding uit de arbeidsmarkt zonder uitkering (o.a. deelnameweigering)	3%
(5) spontaan vinden van werk (tewerkstellingskans bij niet-deelname)	13%
	100%

2.3.2 Drop-out

Van degenen die ingaan op de tijdelijke jobaanbieding, moeten we incalculeren dat een bepaald percentage om diverse redenen zal afhaken vóór de twee jaar verstreken zijn. De veronderstellingen die we maken i.v.m. deze *drop-out* in de loop van de periode van de twee jaar durende werkgarantie zijn als volgt:

- we veronderstellen voor de eenvoud dat alle drop-out plaatsvindt na 1 jaar deelname aan het garantieplan;
- we beschouwen een drop-out van 20% (cf. drop-out bij beroepsopleiding); en stellen dat 13% daarvan te wijten is aan het feit dat de personen in kwestie een job gevonden hebben; 7% daarentegen haakt af wegens ziekte, omdat men het werk niet aankan, men ontslagen wordt, enz. We veronderstellen dat deze groep terug aanspraak maakt op zijn uitkering van voorheen, wat een vrij gunstige regeling is in vergelijking met de referentiesituatie en ook in vergelijking met het garantiesysteem in Denemarken.

2.3.3 Wederinstroom na 7 jaar

Om aan de mensen bij wie het werkgarantieplan niet gebaat heeft een tweede kans te geven, voeren we het principe in van 'continue recyclage'. Dit betekent dat personen die hun recht op twee jaar werkervaring hebben benut maar nadien opnieuw gedurende 5 jaar onafgebroken inactief blijven, terug in het garantiesysteem terecht kunnen. Het aandeel van de personen die 5 jaar na hun werkervaring nog geen werk hebben gevonden en die voor een tweede keer willen gebruik maken van hun recht op een tijdelijke job stellen we terug op 70%. De 30% andere kiest voor hetzij definitieve uittreding, tijdelijk uittreding, verlaten de arbeidsmarkt zonder vergoeding of vinden spontaan toch nog een job. De percentages

zijn dezelfde als bij de eerste deelname (cf. tabel 3.2). In verhouding tot de oorspronkelijke doelgroep van het garantieplan, ramen we het aandeel van de wederinstromers op 25%.

De mogelijkheid tot een 'tweede (of derde) beurt' houdt een zeker gevaar in zoals de gesubsidieerde jobs in Finland en het Job-offersysteem in Denemarken aantoonde (cf. hoofdstuk 1). Men stelde in beide gevallen immers vast dat een aanzienlijke groep van langdurig werklozen langere periodes van inactiviteit bleven afwisselen met kortere periodes van gesubsidieerde tewerkstelling (een vicieuze cirkel). De werklozen zelf gaan er immers op vooruit aangezien zij telkens na de werkervaring terug - zij het tijdelijk - in een hogere uitkeringsschijf terecht komen. Vandaar het belang van het beroepsopleidingsluik dat verbonden wordt aan de tijdelijke werkervaring. Het gevaar van een 'carrousel' is hier weliswaar beperkt, aangezien er een tijdsspanne van 5 jaar ligt tussen twee opeenvolgende garantiejobs.

2.3.4 De tewerkstellingskans na twee jaar werkervaring

Van de groep die twee jaar werkervaring heeft opgedaan, zal na afloop een bepaald percentage een job vinden, de rest komt terug in de inactiviteit en wordt zoals gezegd opnieuw als kortstondig werkloze beschouwd. Over de precieze omvang van de groep die na deelname aan het garantieplan een job vindt, hebben we slechts fragmentaire informatie en moeten we een cruciale veronderstelling maken die de globale balans sterk kan beïnvloeden.

In tabel 3.3 worden de resultaten gepresenteerd van een aantal studies voor Vlaanderen waarin iets gezegd wordt over het tewerkstellingseffect van 'acties voor langdurig werklozen' in het algemeen. Ook de ervaringen in Nederland en Denemarken die in hoofdstuk 1 aan bod kwamen, geven ons enige houvast bij het maken van veronderstellingen.

Tabel 3.3 Verschil in de kans op het vinden van werk tussen deelnemers en niet-deelnemers aan acties voor (zeer) langdurig werklozen (literatuurvoorbeelden m.b.t. Vlaanderen)

Stelsel	Bron	controlegroep (a)	Tewerkstellingseffect deelnemers (bruto-doorstroming) (b)	verschil (netto-effect) (b) - (a)
WW-gesco's	Arryn (1995)	31,4% (WW-klanten)	44,3%(1)	12,9
TOK	Nicaise (1995b)	25%	41%	16
JWGP	Jennes (1996)		47% (na 6 m.)(2)	
		35,3%	42% (1 j. na instroom)	6,7
Schakelopl.	Nicaise (1995a)	19%	47% (na 1 jaar)	28
WW-acties	VDAB (1997)	?	?(2) (na 6 maanden)	26,9

(1) In de studie wordt op een bepaald moment gemeten hoeveel procent van de deelnemers van de afgelopen vijf jaar aan een WW-gesco-project aan het werk is.

(2) Het tewerkstellingseffect is telkens een maximum gegeven aangezien 'uitstromen' hier niet per se gelijk is aan werk vinden.

Uit de vermelde studies blijkt dat 40 à 50% van de *instromers* in de beschouwde programma's na afloop aan het werk is. Merk wel op dat het telkens gaat om een doelgroep van langdurig werklozen vanaf 1 jaar of vanaf 2 jaar. De werkgaranties in Denemarken realiseerden in 1991 een (maximale) doorstroming van 42%. Onderzoek m.b.t. de werkervaringsprojecten in Nederland toonde zeer hoge doorstromingspercentages, ruim 60% zelfs na aftrek van deadweighteffect (cf. hoofdstuk 1). Rekening houdend met het feit dat een deel van de instromers in de loop van het programma afhaakt, is het niet onrealistisch te onderstellen dat het percentage tewerkgestelden, uitgedrukt in verhouding tot de groep die het programma *volledig doorloopt*, 50% bedraagt.

Quid met de afhakers zelf? We hebben verondersteld dat reeds in jaar 0 13% van de doelgroep werk had gevonden, en in jaar 1 13% van de instromers in het garantieplan.⁷ Deze personen blijven echter lang niet allemaal aan het werk. We zullen aannemen dat de helft van deze groep nadien terug werkloos wordt.

Globaal bekomen we op die manier een tewerkstellingsgraad van 39% van de doelgroep na afloop van het programma.⁸ We nemen aan dat die tewerkstellingsgraad nadien lichtjes daalt, tot 35% in jaar 6.

We zullen eenzelfde oefening maken op basis van de percentages 40% werk - 60% werkloos bij uitstroom uit het programma, om te kijken in hoeverre dit het globaal resultaat zal beïnvloeden.

⁷ 13% van de instromers = 13% van 70% van de doelgroep = 9% van de doelgroep.

⁸ 39% is de som van

- 0,5 x 13% (uitstromers naar werk in jaar 0)

- 0,5 x 9% (uitstromers naar werk in jaar 1)

- 0,5 x 56% (het deel van de doelgroep dat het programma voltooit: 56% = 80% x 70%).

2.3.5 De tijdelijke en definitieve uitstroom uit de arbeidsmarkt

We maakten van in den beginne de veronderstelling dat twee groepen de arbeidsmarkt definitief verlaten (één met uitkering en een andere zonder uitkering) en dat een derde groep tijdelijk uittreedt uit de arbeidsmarkt met een forfaitaire uitkering.

Wat deze laatste groep van *werkloosheidsonderbrekers* betreft, bouwen we in ons model in dat de gemiddelde uittredingsduur vijf jaar bedraagt. Na afloop van de die vijf jaar veronderstellen we eenvoudigheidshalve dat deze personen allemaal zullen gebruik maken van hun recht op een tijdelijke job. Hun kans op het vinden van een reguliere job na die twee jaar stellen we gelijk aan 50%, analoog aan de kans van de andere deelnemers aan het garantiesysteem.

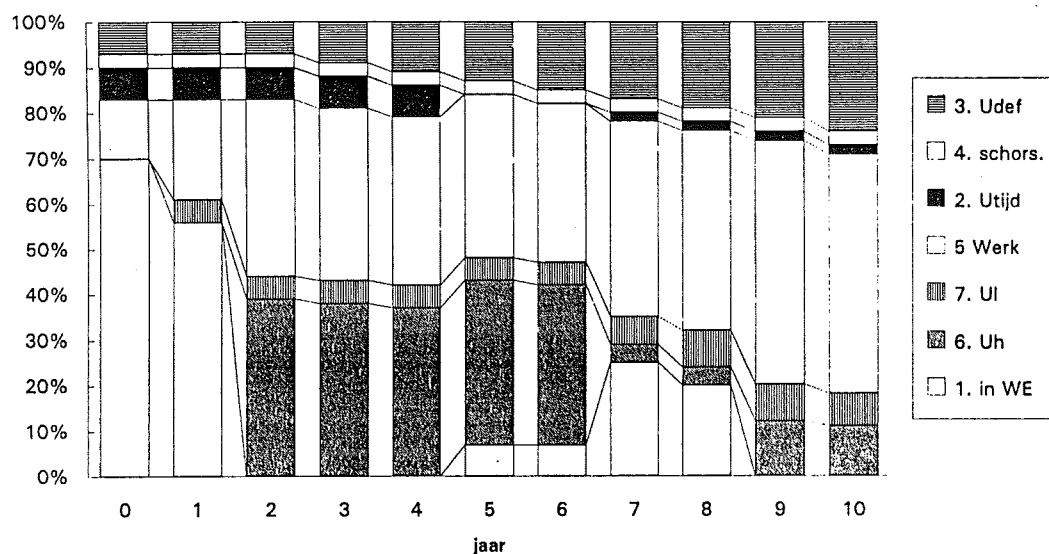
Wat de definitieve uittreeders met een uitkering betreft, gaan we ervan uit dat hun aandeel doorheen de tijd systematisch lichtjes gaat stijgen ten koste van de groep van werkenden en werklozen. We veronderstellen een jaarlijkse toename van 2%. De motivering daarvoor is deels de niet onaantrekkelijke uitkering binnen het stelsel van oudere werklozen en deels het natuurlijke gegeven van mensen die op pensioenleeftijd komen, arbeidsongeschikt verklaard worden.

2.3.6 Samengevat

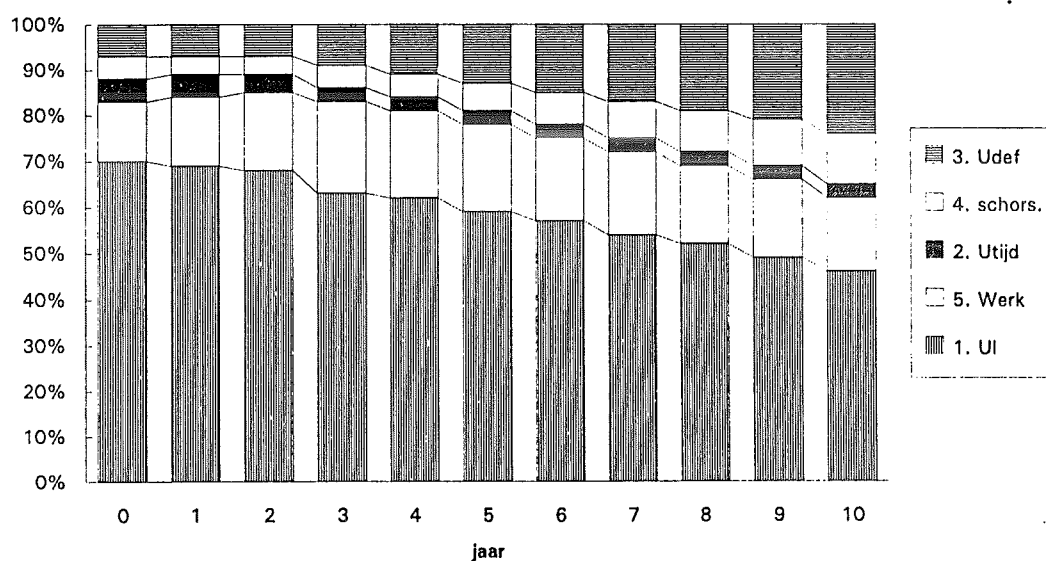
Onderstaande tabel 3.4 en de figuren 3.1 en 3.2 vatten de hierboven uiteengezette hypothesen samen. Het werkgarantiesysteem wordt geïntroduceerd in jaar 0 (kolom 1) waarin de 5 initiële keuzemogelijkheden en hun kans op voorkomen zijn weergegeven (cf. tabel 3.2). In de kolommen 2 tot en met 11 worden deze percentages telkens aangepast rekening houdend met de veronderstellingen aangaande drop-out, tewerkstellingskans, enz. die elk op een ander ogenblik in de tijd een rol spelen. Elke kolom telt op tot 1.

In kolom 11 kunnen we dan aflezen dat van de cohorte die in 'jaar 0' is ingestroomd in het systeem van de werkgaranties 11 jaar later:

- 52% kans heeft om aan het werk te zijn;
- 11% een tijdelijke werkervaring heeft gevolgd maar niettemin werkloos is (weliswaar met een hogere uitkering);
- 7% voortijdig heeft afgehaakt en bijgevolg zijn oude uitkering behoudt;
- 24% de arbeidsmarkt definitief heeft verlaten met een uitkering;
- 2% tijdelijk in werkloosheidsonderbreking is; en
- 3% de arbeidsmarkt verlaten heeft zonder uitkering.



Figuur 3.1 Hypothesen werkgarantiesysteem scenario 1 (+5 jaar werklozen) ($p(\text{werk})=50\%$)



Figuur 3.2 Hypothesen referentiesituatie scenario 1 (+5 jaar werklozen) ($p(\text{werk})=50\%$)

Udef = definitieve uittreding met uitkering; schorsing; Utijd = tijdelijke uittreding; UI = inactief; Uh = inactief na werkervaring; in WE = in werkervaring.

2.4 Basishypothesen m.b.t. de situatie zonder garantiesysteem (de referentiesituatie)

In afwezigheid van het werkervarings- en opleidingsgarantieplan weten we dat de uitstroomkans uit de groep van NWWZ vanaf 3 jaar werkloosheid zich stabiliseert rond de 32,7% (we stellen 30%). Waar deze uitstroom terechtkomt, weten we niet precies. De VDAB schat voor de totale groep van NWWZ (onafhankelijk van de werkloosheidsduur) dat 70% van de uitstroom een job gevonden heeft (of 21% van de instroom). We vermoeden dat dit percentage bij de zeer langdurig werklozen aanzienlijk lager zal zijn en stellen als uitgangshypothese dat 13% een job vindt, analoog aan de situatie binnen het werkgarantieplan⁹. Over de tijd heen, laten we dit percentage stelselmatig stijgen om na 11 jaar uit te komen op een tewerkstellingsgraad van 16%.

Definitieve uittreding veronderstellen we voor 7% van de doelgroep (voornamelijk een verschuiving naar het statuut van oudere werklozen en invaliditeit). De stijgende trend doorheen de tijd - met na 11 jaar 24% van de cohorte die definitief is uitgetreden - is identiek met de situatie binnen het werkgarantieplan.

Het aandeel van de groep die in tijdelijke werkloosheidsonderbreking gaat om sociale en familiale redenen stellen we lager (op 4%). En tegelijk gaan we uit van een groter percentage (6%) uittreders die verder geen uitkering meer trekken (de geschorsten). We laten dit percentage tevens toenemen in de tijd.

Tabel 3.5 Veronderstellingen voor het jaar waarin een cohorte de drempel van 5 jaar werkloosheid overschrijdt: referentiescenario

Vermoedelijke evolutie bij het passeren van de drempel van 5 jaar werkloosheid	in % van doelgroep
(1) overleven in de zeer langdurige werkloosheid als NWWZ	70%
(2) tijdelijke uittreding uit de arbeidsmarkt (familiale of sociale redenen)	4%
(3) definitieve uittreding uit de arbeidsmarkt met uitkering (pensioen, ziekte)	7%
(4) definitieve uittreding uit de arbeidsmarkt zonder uitkering (o.a. schorsing)	6%
(5) spontaan vinden van werk (tewerkstellingskans)	13%
	100%

De aandelen van de diverse beginsituaties in het basisjaar 0 en de manier waarop deze wijzigen in de tijd is eveneens weergegeven in tabel 3.4 deel B onderaan.

⁹ In de uitstroom naar werk zijn ook inbegrepen de diverse bestaande opslorplingsprogramma's, deeltijdse tewerkstelling om aan de werkloosheid te ontsnappen, enz.

Er bestaan op dit moment reeds een aantal opleidings- en werkervaringsmaatregelen die specifiek of onder meer de doelgroep van de zeer langdurig werklozen bereiken en waarvan we de kosten moeten in rekening brengen. Voor de dekingsratio (het percentage van de doelgroep van 5 jaar werklozen dat via opleiding en werkervaring bereikt wordt) veronderstellen we 5%. M.a.w. 5% van de zeer langdurig werklozen volgt jaarlijks een opleiding en ontvangt een intensieve begeleiding naar werk.

2.5 De verwachte inkomensstromen

We berekenen in eerste instantie alle inkomensstromen waarop een representatieve zeer langdurig werkloze mogelijkwerwijs aanspraak kan maken.

In afwezigheid van het werkgarantieplan (het referentiescenario) maakt de langdurig werkloze aanspraak op een uitkering U_L ¹⁰; in het geval hij kiest om tijdelijk zijn werkloosheid te onderbreken, valt hij terug op een lagere forfaitaire vergoeding U_{tjd} ; treedt de persoon definitief uit de arbeidsmarkt met een uitkering U_{Def} , dan veronderstellen we dat deze minstens even hoog is als zijn uitkering voorheen: $U_{Def} > U_L$. Vindt hij werk op de reguliere arbeidsmarkt, dan verdient hij een loon (W_P).

Binnen het kader van het werkgarantiesysteem zijn de uitkeringen in geval van niet-ingaan op het tijdelijke jobaanbod dezelfde: de uitkering bij werkloosheids-onderbreking (U_{tjd}), de verhoogde uitkering bij definitieve uittreding (U_{Def}) of het loon wanneer de persoon spontaan een job vindt (W_P).

Aanvaardt de persoon wel de hem aangeboden tijdelijke job, dan krijgt hij daarin een loon (W) dat hoger is dan U_L maar lager dan W_P . Als basisloon in het garantieplan stellen we 120% van het minimumloon voorop. Tegelijk nemen we echter aan dat (i.f.v. een maximale tewerkstelling tegen een minimale kost) het tijdsregime varieert met de gezinssituatie: gezinshoofden krijgen bv. een voltijdse job, alleenstaanden een 4/5 job, en samenwonenden een halftijdse job.

Wanneer de persoon na afloop van de twee jaar werkervaring een job vindt in het reguliere circuit, veronderstellen we dat zijn loon zal stijgen; gemakkelijksheidshalve stellen we dit gelijk aan het loon dat iemand krijgt die spontaan een job had gevonden zonder deelname aan het werkgarantieplan (W_P). Wordt de persoon echter na afloop van de werkervaring terug werkloos, dan maakt hij aanspraak op een hogere uitkering (U_H) dan voordien (veronderstelling opbouw of herstel van sociale zekerheidsrechten). Samengevat: $W_P > W > U_H > U_L$. Voor de groep die wel start in de tijdelijke job maar vroegtijdig afhaakt en terug inactief

¹⁰ In de berekening wordt rekening gehouden met het feit dat niet iedereen uitkeringsgerechtigd is (ook bestaansminimumtrekkers en personen zonder uitkering) en dat binnen de groep van uitkeringsgerechtigden de omvang van de uitkering sterk verschilt met de gezinssituatie.

wordt, blijven we de lagere uitkering behouden U_L (cf. de situatie zonder werkgaranties).

De waarden voor U_L , U_H , U_{tjd} , U_{def} , W en W_P zijn weergegeven in tabel 3.6. Telkens wordt ook het onderscheid gemaakt tussen bruto- en nettostromen, en de diverse heffingen. Op de berekeningswijze wordt in bijlage 3 dieper ingegaan.

Tabel 3.6 Berekening van de verwachte inkomensstromen voor een representatief persoon uit de doelgroep in scenario 1 (werkgaranties voor NWWZ vanaf een werkloosheidsduur van 5 jaar)

Parameter	Berekening	$U_{Tij,d}$	U_L	U_H	W	W_P
Bruto-inkomen (Y)/j.	(a)	120 000	247 032	308 244	439 284	600 000
Werknemersbijdr. RSZ	(b)=0,1307x(a)	-	-	-	57 414	78 420
Werkgeversbijdr. RSZ	(c)=0,35x(a)	-	-	-	153 749	210 000
Belastbaar Y	(d) = (a)-(b)	120 000	247 032	308 244	381 870	521 580
Belastbaar Y/m	(d)/12	10 000	20 586	25 687	31 823	43 465
Netto-belastbaar Y	(1-0,096)(d)	120 000	247 032	308 244	345 211	471 508
Directe belasting	(e)	-	8 673	13 352	28 631	76 651
Netto-besteedbaar Y/m	(f)= ((d)-(e))/12	10 000	19 863	24 574	29 437	37 089
Indirecte belasting	(g)	22 440	44 573	55 145	55 091	69 413
Loonkost	(h)=(a)+(c)	-	-	-	593 033	810 000
Totale belastingdruk	(b+c+e+g)/(h)	18,7%	21,6%	22,2%	49,7%	53,6%
Parafiscale belastingdruk	(b+c)/(h)	-	-	-	35,6%	35,6%

(g) Bij $U_{Tij,d}$, U_L en U_H stellen we de consumptiequote gelijk aan 1; bij W en W_P is deze gelijk aan 0,834 (gemiddelde consumptiequote, Festjens 1997). De indirecte belastingdruk is overal gelijk aan 0,187 (gemiddelde, Festjens 1997).

(e) De directe belasting wordt berekend op een netto-belastbaar inkomen na aftrek van beroeps- en andere kosten ten belope van 9,6%. Het bedrag van de directe belasting op jaarbasis is een gewogen gemiddelde bedrag aan bedrijfsvoorheffing met als gewichten de aandelen van de diverse gezins-situaties.

3. Scenario 2

3.1 Doelgroepafbakening

Tabel 3.7 Doelgroepinformatie zeer langdurig werklozen (2 jaar en langer): parameters

Parameters	Waarden/assumpties	
Voorraad van ZLD werklozen (=NWWZ) (+2 jaar)	88 048 NWWZ (juni 1996)	
% uitkeringsgerechtigden	92,8%	
% BM-trekkers	0,7%	
% zonder uitkering	6,5%	
Instroom in ZLD-werkloosheid (+2 jaar) tss. juni '95 -'96	36 946 NWWZ	
Uitstroombestand tussen 2 en 3 jaar werkloosheid (tss. juni 1995 en juni 1996)	35,6%	
Uitkeringsgerechtigde werklozen naar gezinssituatie:	+2 jaar	2-3 jaar
% gezinshoofden	36,1%	31,8%
% alleenstaanden	14,1%	15,3%
% samenwonenden	49,8%	52,9%

De doelgroep waarvoor we in dit scenario een werkgarantiesysteem willen uitwerken omvat 88 048 NWWZ's die 2 jaar en langer werkloos zijn. Jaarlijks passeren bijna 37 000 personen de kaap van de 2 jaar werkloosheid. Vergeleken met de instroom in scenario 1 (+5 jaar werklozen) is deze instroom 3,5 maal zo groot. De voorraad is met 88 048 NWWZ bijna drie maal zo groot als in scenario 1. Het percentage van de instroom van 37 000 personen dat vóór het verstrijken van een jaar de groep van NWWZ verlaat bedraagt 35,6%.

Inzake uitkeringsstatuut zijn de verschillen niet zo groot vergeleken met scenario 1: 92,8% van de werkzoekenden is uitkeringsgerechtigd, 0,7% leeft van de bijstand en 6,5% heeft geen uitkering. Van de uitkeringsgerechtigden met een werkloosheidsduur van 2 jaar en langer noteren we tot slot dat 36,1% gezinshoofden zijn, 14,1% alleenstaanden en 49,8% samenwonenden. Bij het gedeelte daarvan met werkloosheidsduur langer dan 2 jaar én korter dan 3 jaar bedragen de aandelen resp. 31,8%, 15,3% en 52,9%. Bij de uitwerking van dit scenario opteren we voor de tweede verdeling omdat deze de situatie weergeeft vóór de schorsingsgolf omwille van langdurige werkloosheid. Deze schorsingen na drie jaar werkloosheid treffen uitsluitend de samenwonenden.

3.2 Inhoud en kost van het programma

Het werkgarantiesysteem garandeert in dit scenario aan iedere NWWZ die de kaap van twee jaar inactiviteit bereikt, een tijdelijke job in combinatie met een beroepsopleiding gedurende gemiddeld één jaar (cf. WEP+-plan). Dit is m.a.w. een halvering van de gemiddelde duur t.o.v. scenario 1.

We behouden dezelfde loonvoorwaarden als in scenario 1 én dezelfde voorwaarden inzake de opbouw of het herstel van de sociale zekerheidsrechten. Dit betekent een loon ten belope van 120% van het gewaarborgd minimuminkomen met een differentiatie van het tijdsregime naargelang de gezinssituatie; d.w.z. voltijdse jobs voor gezinshoofden, 4/5de jobs voor alleenstaanden en halftijdse jobs voor samenwonenden.

Wat de verdeelsleutel tussen private en publieke sector betreft, brengen we een lichte wijziging aan: we veronderstellen namelijk dat 40% een tijdelijke werkervaring kan opdoen in de private (profit) sector, 40% in de non-profit of bij lokale besturen en 20% tot slot in de reguliere overheidsdiensten terecht kan. We denken immers dat een groter percentage van de doelgroep de gepaste arbeidsattitudes bezit om onmiddellijk in een reguliere werkomgeving te functioneren. Deze keuze is ingegeven door de haalbaarheid én effectiviteit. We weten (uit hoofdstuk 1) dat werkervaring in de private sector tot betere doorstroming kan leiden maar zijn er ons ook bewust van dat dit voor een deel van de doelgroep te hoog gegrepen is.

Evenals in scenario 1 voorzien we in de mogelijkheid dat de werkloze zich tijdelijk of definitief kan terugtrekken uit de arbeidsmarkt met behoud van een (forfaitair) gedeelte van zijn/haar uitkering.

Wat de overheidstussenkomen op jaarbasis bij dit tijdelijke werkaanbod betreft, brengen we weinig veranderingen aan in vergelijking met scenario 1; de tussenkomen in het productiviteitsverlies en/of de omkadering blijven dezelfde; we veronderstellen namelijk een productiviteitspremie voor de private werkgever ten belope van 50% van de loonkost, deels toegekend in de vorm van een 100% vrijstelling van werkgeversbijdragen RSZ. De omkaderingspremie voor de ontwikkeling van nieuwe non-profit diensten (georganiseerd door een lokale overheid of een private organisatie) stellen we zoals in scenario 1 gelijk aan 20% van de brutolonen. Ook hier geldt een volledige vrijstelling van werkgeversbijdragen RSZ.

De kosten van de permanente begeleiding van werklozen tot ze een job gevonden ramen we op 30 000 BEF per jaar. Dit is drie vierde van de kost die we incalculerden voor begeleiding aan de zwakkere doelgroep van scenario 1. We rekenen tot slot wel dezelfde opleidingskost voor 400 opleidingsuren als in scenario 1. Het enige verschil is dat deze kost van 138 000 BEF doorgerekend wordt in één jaar waar deze in scenario 1 gespreid werd over 2 jaar.

3.3 Hypothesen i.v.m. de concrete werking van het garantiesysteem

3.3.1 Instap in het systeem

Naar analogie met scenario 1 stellen we het percentage van de doelgroep dat ingaat op de aangeboden werkervaring gelijk aan het overlevingspercentage in de groep van de werkzoekenden met werkloosheidsduur 2 jaar en langer: dit is 100%

- 35% (uitstroom) = 65%. Ter vergelijking kijken we naar de resultaten van het onderzoek van Arryn (1995, p. 49-50) waarin onder meer de bereidheid werd bevraagd tot instap in een Weerwerk-gesco-project. Hieruit bleek dat van de bevraagde Weerwerkcliënten 63,2% bereid bevonden werd om in te stappen, 15,7% twijfelt, 6,6% zegt niet te willen deelnemen en 14,5% geen mening heeft.

Van het percentage van de groep dat niet instapt in het garantiesysteem (de overblijvende 35%) nemen we aan dat ongeveer de helft (of 18%) spontaan een job vindt. Dit is verhoudingsgewijs meer dan in scenario 1 (13 op 30).

Wat de keuze betreft om uit te treden uit de arbeidsmarkt, vermoeden we dat de groep van tijdelijke uittreeders relatief groter zal zijn dan de groep van definitieve uittreeders: het aandeel van de tijdelijke uittreeders stellen we op 8%, het aandeel van de definitieve uittreeders met een uittreding op 6%.

Evenals in scenario 1 veronderstellen we een schorsingspercentage van 3%.

Tabel 3.8 Veronderstellingen i.v.m. de instap in het werkgarantieplan voor zeer langdurig werklozen (+2 jaar werkloosheid)

Keuzemogelijkheden bij aanbod van het garantiesysteem	In % doelgroep (*)	
(1) werkervaring in combinatie met beroepsopleiding	65	58,5
(2) tijdelijke uittreding uit de arbeidsmarkt (familiale of sociale redenen)	8	8,0
(3) definitieve uittreding uit de arbeidsmarkt met uitkering (pensioen, ziekte)	6	6,0
(4) definitieve uittreding uit de arbeidsmarkt zonder uitkering (o.a. deelnameweigering)	3	3,0
(5) spontaan vinden van werk (tewerkstellingskans bij niet-deelname)	18	22,2
(7) afhakers terug inactief	-	2,3
	100	100

(*) Aandelen in termen van kosten/baten inclusief drop-out

3.3.2 Drop-out

Wat de drop-out betreft, houden we ons aan de dezelfde hypothesen als in scenario 1; m.a.w. we veronderstellen een drop-out van 20% die plaatsvindt halweg de tijdelijke werkervaring van één jaar¹¹. We veronderstellen terug dat 13% van de afhakers een job gevonden heeft en dat 7% terug inactief wordt.

Wanneer we dit in termen van kosten en baten op jaarbasis willen vertalen, veranderen er een aantal zaken. Immers, in jaar 0 brengen de afhakers (20% van 65% of 13%) de helft van hun tijd door in de tijdelijke job tegen een loon W en krijgen ze een opleiding. De andere helft van de tijd is 65% van de afhakers (13/20) al

¹¹ Enerzijds zou men een lagere drop-out kunnen verwachten (wegens het minder zwakke profiel van de doelgroep); anderzijds mag men niet vergeten dat precies dit sterker profiel gepaard gaat met hogere kansen op uitstroom naar een reguliere job tijdens het programma.

aan het werk en is 35% (7/20) terug inactief met behoud van de uitkering van voorheen. In tabel 3.8 daalt het aandeel van de personen in opleiding en werkervaring - uitgedrukt in jaarequivalenten - met 10% (65% - 6,5%); het aandeel van de personen aan het werk wordt verhoogd met 4,225 procentpunt tot 22,23% en een restcategorie belandt reeds het einde van jaar 0 terug in de inactiviteit met een lage uitkering, met name 2,275%. De wijzigingen zijn aangebracht in tabel 3.9A in kolom 'jaar 0'.

In jaar 1, veronderstellen we voor elk van de drie categorieën een uitstromingspercentage van 50%.

3.3.3 Mogelijkheid van wederinstroom na 3 jaar, na 6 jaar ,enz.

We veronderstellen dat personen na het garantieplan, bij herhaalde inactiviteit gedurende twee jaar telkens opnieuw aanspraak kunnen maken op een tijdelijke job gedurende gemiddeld één jaar. Deze tussenperiode is vrij kort en het risico om in een carrousel terecht te komen is niet denkbeeldig. We denken echter dat een continue opvolging van de werkloze tot het moment van het vinden van een job, aan dit probleem moet kunnen verhelpen.

We veronderstellen dat na die twee jaar inactiviteit, opnieuw 58,5% (van de 'recidivisten') een volledig jaar werkgarantie doorloopt, dat 2% afhaakt binnen hetzelfde jaar en weer inactief wordt, dat 22% een job vindt, dat terug 8% tijdelijk wenst uit te treden en dat 3% verdere deelname weigert en de arbeidsmarkt verlaat zonder uitkering. Bij Arryn (1995) vinden we cijfergegevens over de bereidheid van de groep van ex-deelnemers aan een weerwerk-gesco-project om terug in te stappen in een nieuw project. Meer bepaald wenst 75,3% terug in te stappen, 6% niet, 13,9% twijfelt en 4,8% heeft geen mening daaromtrent.

3.3.4 Tewerkstellingskans na 1 jaar werkervaring

Specifiek voor de +2 jaar werklozen, kunnen we verwijzen naar de resultaten uit de onderzoeken voor Vlaanderen van Arryn en Jennes die respectievelijk de effectiviteit naar tewerkstelling nagingen voor de Weerwerk-gesco's en het Jeugdwerkgarantieplan. De eerste maatregel is van toepassing voor langdurig werklozen vanaf 1 jaar werkloosheid maar telt in de praktijk veel zeer langdurig werklozen. De tweede maatregel richt zich specifiek tot jongeren met een inactiviteitsperiode van 2 jaar en langer (cf. tabel 3.3).

Evenals bij scenario 1, veronderstellen we een bruto-tewerkstellingsgraad van 50% na beëindiging van een volledig jaar werkervaring. In netto-termen ligt dit tewerkstellingseffect weer lager wanneer we rekening houden met drop-out o.w.v. werk en andere redenen en met het feit dat van de groep van personen die in jaar 0 spontaan een job vinden 50% terug inactief wordt het volgende jaar. In dit geval

bedraagt de tewerkstellingsgraad na één jaar 41,5%¹² (ter vergelijking tabel 3.3: Arryn (1995) 44,3% en Jennes (1996) maximum 47%). De netto-tewerkstellings-effecten van Nederlandse werkervaringsprojecten lagen sterk uit elkaar, namelijk tussen 23% en 70% (cf. hoofdstuk 1).

3.3.5 Tijdelijke en definitieve uitstroom uit de arbeidsmarkt

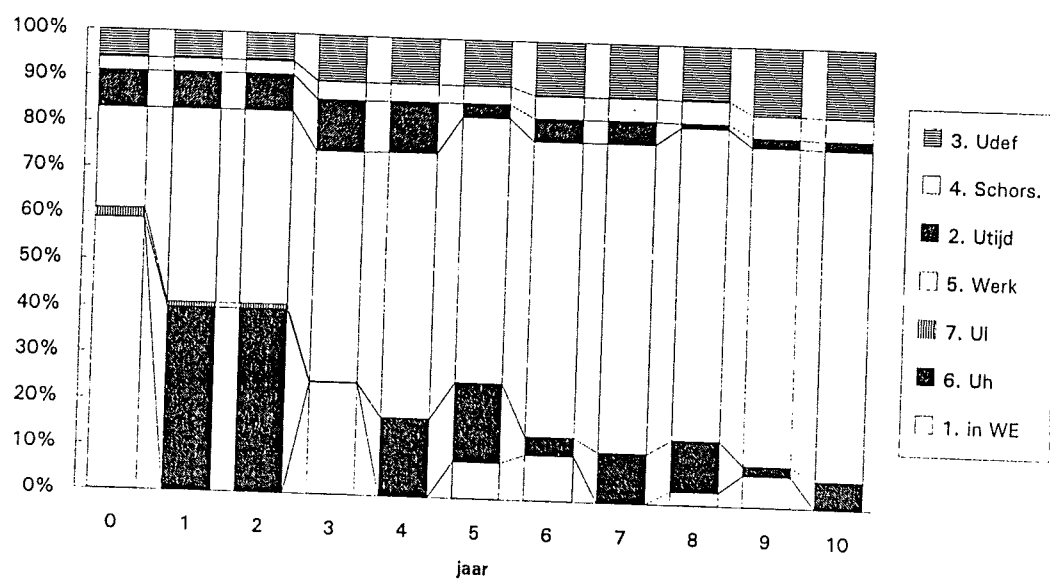
Evenals in scenario 1 nemen we 5 jaar als gemiddelde duur van de tijdelijke uit-treding met een forfaitaire vergoeding. Na die periode veronderstellen we dat iedereen van die groep gebruik maakt van zijn/haar recht op werkervaring gedurende één jaar en dat niemand voortijdig afhaakt. De kans op het vinden van werk veronderstellen we ook hier gelijk aan 50%.

Van meet af aan veronderstellen we de omvang van de groep van definitieve uit-treders iets kleiner dan in scenario 1 (met name 6% i.p.v. 7%). We veronderstellen ook dat dit aandeel weliswaar stijgt in de tijd maar aan een trager tempo in vergelijking met scenario 1. Concreet vullen we dit in het scenario in door bij elk nieuw aanbod van een werkgarantie (elke drie jaar) te veronderstellen dat 6% van de inactieven en 3% van de werkenden de arbeidsmarkt verlaten met een uitke-ring.

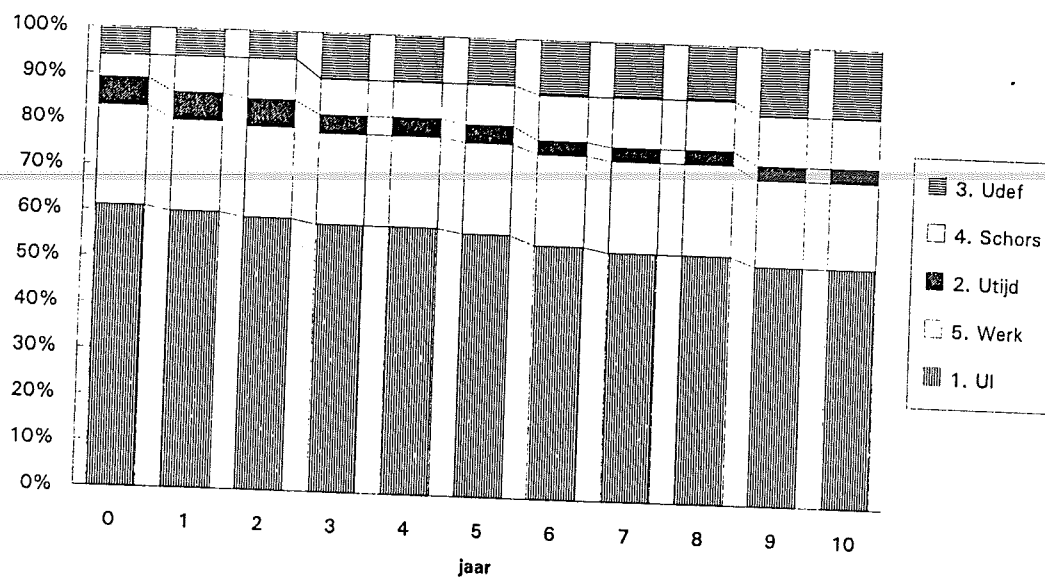
3.3.6 Samengevat

In tabel 3.9 en in de figuren 3.3 en 3.4 zijn de hypothesen over de werking van het garantiesysteem samengevat weergegeven. De gemaakte hypothesen impliceren dat elf jaar na instroom in het garantiesysteem zoals hierboven beschreven, de situatie van de personen van de eerst ingestroomde cohorte er als volgt uit ziet: 80% is nog steeds aanwezig op de arbeidsmarkt terwijl 20% de arbeidsmarkt definitief verlaten heeft (15% met een uitkering, 5% zonder uitkering). Van de res-terenden op de arbeidsmarkt is 71% doorgaans aan het werk, 2% is in werkloos-hedsonderbreking, 6% is nog steeds werkloos. Bijna iedereen in die groep is erin geslaagd om zijn sociale zekerheidsrechten opnieuw op te bouwen.

¹² 41,5% is de som van:
- $0,5 \times 0,585 = 0,293$ (werkervaring)
- $0,5 \times 0,222 = 0,111$ (werk)
- $0,5 \times 0,022 = 0,011$ (inactief)



Figuur 3.3 Hypothesen werkgarantiesysteem scenario 2 (+2 jaar werklozen) ($p(\text{werk})=50\%$)



Figuur 3.4 Hypothesen referentiesituatie scenario 2 (+2 jaar werklozen) ($p(\text{werk})=50\%$)

Udef = definitieve uittreding met uitkering; schorsing; Utijd = tijdelijke uittreding; UI = inactief; Uh = inactief na werkervaring; in WE = in werkervaring.

3.4 Hypothesen m.b.t. de situatie zonder garantiesysteem

Tabel 3.10 Veronderstellingen voor het jaar waarin een cohorte de drempel van 2 jaar werkloosheid overschrijdt: referentiescenario

Vermoedelijke evolutie bij het passeren van de drempel van 2 jaar werkloosheid	in % van doelgroep
(1) overleven in de zeer langdurige werkloosheid als NWWZ	61
(2) tijdelijke uittreding uit de arbeidsmarkt (familiale of sociale redenen)	6
(3) definitieve uittreding uit de arbeidsmarkt met uitkering (pensioen, ziekte)	6
(4) definitieve uittreding uit de arbeidsmarkt zonder uitkering (o.a. schorsing)	5
(5) spontaan vinden van werk (tewerkstellingskans)	22
	100

In de referentiesituatie van dit tweede scenario houden we rekening met twee verschilpunten t.o.v. de referentiesituatie in scenario 1.

Ten eerste is het uitstroomprofiel uit de werkloosheid eens men 2 jaar inactief is, niet constant in de tijd. In hoofdstuk 2 merkten we op dat een werkloze die twee jaar inactief is, nog 35,6% kans heeft om vóór het einde van het jaar uit te stromen; eens hij/zij de kaap van de drie jaar inactiviteit overschrijdt valt dit percentage terug op 32,3% en een jaar later op 30,5% waar het zich min of meer stabiliseert. Dit maakt dat de deadweight-effecten het eerste jaar van de introductie hoger zullen liggen in vergelijking met de werkgaranties voor zeer langdurig werklozen + 5 jaar.

Ten tweede moeten we rekening houden met een schorsingsgolf conform de bestaande regeling van schorsing wegens abnormaal langdurige werkloosheid waardoor het percentage van de uittreding uit de arbeidsmarkt zonder uitkering bij een werkloosheidsduur tussen 3 en 5 jaar nog gevoelig zal stijgen.

Het aandeel van de definitieve uitstromers uit de arbeidsmarkt stellen we in elke periode gelijk aan hun aandeel in het scenario met werkgaranties. Het aandeel van de tijdelijke uittrekders veronderstellen we ook hier op een iets lager niveau vergelijken met het systeem van werkgaranties.

Na elf jaar bevindt zich volgens dit referentiescenario nog 74% van de populatie (die in jaar 0 twee jaar werkloos werd) in de arbeidsmarkt. 52% is nog steeds werkloos of is terug werkloos; 19% is aan het werk en 3% is tijdelijk in werkloosheidsonderbreking. Van de overige 26% heeft 15% de arbeidsmarkt definitief verlaten met een vergoeding (oudere werklozen, pensioen, invaliditeitsuitkering) en heeft 11% de arbeidsmarkt verlaten zonder uitkering (o.a. wegens schorsing).

3.5 Verwachte inkomensstromen

Evenals in scenario 1 berekenen we waarden voor U_H , U_L , U_{tjd} , W en W_p . De resultaten zijn weergegeven in tabel 3.11. De berekeningswijze is dezelfde als in scenario 1 en is weergegeven in bijlage 3. Wanneer we de beschikbare maandinkomens (na directe belasting) vergelijken, zien we ook hier dat $U_{tjd} < U_L < U_H < W < W_p$. De lagere waarden van U_L , U_H en W in vergelijking met scenario 1 (tabel 3.6) zijn volledig te verklaren door het lager aandeel van gezinshoofden in de doelgroep.

Tabel 3.11 Berekening van de verwachte inkomensstromen van een representatief persoon uit de doelgroep in scenario 2 (werkgaranties voor NWWZ vanaf een werkloosheidsduur van 2 jaar)

Parameter	Berekening	U_{Tij}	U_L	U_H	W	W_P
Bruto-inkomen (Y)/j.	(a)	120 000	241 688	304 752	431 332	600 000
Werknemersbijdr. RSZ	(b)=0,1307x(a)	-	-	-	56 375	78 420
Werkgeversbijdr. RSZ	(c)=0,35x(a)	-	-	-	150 966	210 000
Belastbaar Y	(d) = (a)-(b)	120 000	241 688	304 752	374 957	521 580
Belastbaar Y/m	(d)/12	10 000	20 141	25 396	31 246	43 465
Netto-belastbaar Y	(1-0,096)(d)	120 000	218 486	275 496	338 961	471 508
Directe belasting	(e)	-	9 055	13 987	28 011	78 065
Netto-besteedbaar Y/m	(f)= ((d)-(e))/12	10 000	19 386	24 230	28 912	36 960
Indirecte belasting	(g)	22 440	43 502	54 373	54 109	69 170
Loonkost	(h)=(a)+(c)	-	-	-	582 298	810 000
Totale belastingdruk	(b+c+e+g)/(h)	18,7%	21,8%	22,4%	49,7%	53,8%
Parafiscale belastingdruk	(b+c)/(lh)	-	-	-	35,6%	35,6%

(g) Bij U_{Tij} , U_L en U_H stellen we de consumptiequote gelijk aan 1; bij W en W_P is deze gelijk aan 0,834 (gemiddelde consumptiequote, Festjens 1997). De indirecte belastingdruk is overal gelijk aan 0,187 (gemiddelde, Festjens 1997).

(e) De directe belasting wordt berekend op een netto-belastbaar inkomen na aftrek van beroeps- en andere kosten ten belope van 9,6%. Het bedrag van de directe belasting op jaarbasis is een gewogen gemiddelde van de bedrijfsvoorheffing met als gewichten de aandelen van de diverse gezinssituaties.

4. Scenario 3

4.1 Doelgroepafbakening

Tabel 3.12 Doelgroepinformatie langdurig werklozen (1 jaar en langer): parameters

Parameters	Waarden/assumpties	
Voorraad van LD werklozen (=NWWZ) (+1 jaar)	132 341 NWWZ (juni 1996)	
% uitkeringsgerechtigden	90,6%	
% BM-trekkers	1,4%	
% zonder uitkering	8,0%	
Instroom in LD-werkloosheid (+1 jaar) tss. juni '95 -'96	73 875 NWWZ	
Uitstroompercentage tussen 1 en 2 jaar werkloosheid (tss. juni 1995 en juni 1996)	43,9%	
Uitkeringsgerechtigde werklozen naar gezinssituatie:	+1 jaar	1-2 jaar
% gezinshoofden	33,6%	26,0%
% alleenstaanden	14,3%	14,9%
% samenwonenden	52,1%	59,1%

In dit derde scenario tekenen we een systeem uit van werkervarings- én opleidingsgaranties ten behoeve van 73 875 NWWZ die jaarlijks de drempel van 1 jaar werkloosheid overschrijden en eventueel ook ten behoeve van de 132 341 personen die al eerder deze drempel hadden overschreden en de stock van langdurig werklozen vormen. In vergelijking met scenario 2 gaat het om een stock die anderhalve keer zo groot is en een instroom die dubbel zo groot is.

Van de werklozen die de kaap van één jaar werkloosheid overschreden hebben, vinden we één jaar later 44% niet meer terug binnen de statistieken van NWWZ.

Op 100 werkzoekenden in de doelgroep zijn er negentig uitkeringsgerechtigden, één bijstandstrekkers en acht personen zonder uitkering.

Tussen stock (1 jaar werkloosheid en langer) en stroom (tussen 1 en 2 jaar werkloosheid) bestaat er een groot verschil wat betreft de samenstelling naar gezinssituatie; één op vier werklozen met inactiviteitsduur tussen 1 en 2 jaar is gezinshoofd tegenover één op 3 werklozen met een inactiviteitsduur van 1 jaar en langer.

4.2 Inhoud en kost van het programma

Wat de inhoud van dit garantiesysteem betreft, veronderstellen we een gediversifieerder aanbod vergeleken met scenario's 1 en 2 met daarin drie centrale opties:

- voor de sterkste groep, het volgen van een beroepsopleiding met een bedrijfsstage gedurende gemiddeld 6 maanden;
- voor de zwakste groep, het instappen in een tijdelijke job van gemiddeld één jaar waarin werkervaring met opleiding gecombineerd wordt (enigszins vergelijkbaar met scenario 2);

- en de mogelijkheid om tijdelijk uit te treden uit de arbeidsmarkt om welbepaalde redenen, met een forfaitaire uitkering.

Evenals in de twee vorige scenario's veronderstellen we één instapmoment. We garanderen ook hier aan elke werkzoekende een intensieve begeleiding tot op het moment dat deze een job vindt en rekenen hiervoor een kost voor de overheid ten belope van 20 000 BEF per jaar per werkzoekende.

Een weigering van participatie leidt eventueel (maar niet automatisch) tot uitsluiting van het recht op een uitkering. Daarnaast veronderstellen we dat een bepaald percentage op eigen initiatief een job zal vinden en dat een ander percentage definitief kan en/of wenst uit te treden uit de arbeidsmarkt met een uitkering.

Wat de *tijdelijke jobs in combinatie met beroepsopleiding* betreft, nemen we dezelfde modaliteiten over als in scenario 2: namelijk 40% van de tijdelijke jobs wordt voorzien door het reguliere circuit, 40% wordt voorzien binnen het private non-profit-circuit of in lokale besturen (voornamelijk voor de uitbouw van nieuwe diensten) en 20% van de tijdelijke werkervaringsplaatsen wordt gecreëerd in de reguliere publieke sector.

De loonvoorwaarden zijn dezelfde als in de scenario's 1 en 2, met name 120% van het minimumloon; het tijdsregime in de tijdelijke jobs laten we afhangen van de gezinssituatie: voltijdse jobs voor gezinshoofden, 4/5de jobs voor alleenstaanden en 1/2de jobs voor samenwonenden. De duur en kosten verbonden aan het beroepsopleidingsgedeelte nemen we over uit scenario's 1 en 2, dit betekent een opleiding gedurende 400 uren gespreid over 1 jaar. We laten ook nu weer de werkervaring meetellen als arbeidsprestaties waarop de sociale zekerheidsrechten worden gebaseerd.

Voor de modaliteiten i.v.m. de *beroepsopleidingen in combinatie met een stage*, laten we ons inspireren door bestaande Vlaamse systemen van beroepsopleiding in combinatie met bedrijfsstages, meer bepaald de collectieve VDAB-opleidingen in combinatie met een bedrijfsstage (alternerend met of na afloop van het theoretisch gedeelte van de beroepsopleiding) en de individuele bedrijfsopleidingen of IBO's van de VDAB (beschreven in De Clercq, 1996).

De *collectieve opleidingen van de VDAB in combinatie met een stage* zijn er thans voor UVW's vanaf een werkloosheidsduur van 1 jaar. Voor laaggeschoolde UVW's wordt de instapdrempel vervroegd tot een werkloosheidsduur van 10 maanden (cf. Individueel Begeleidingsplan). De duur van het globale pakket van opleiding en werkervaring varieert van 1 tot 10 maanden. Ook het werkervaringsgedeelte daarin verschilt van geval tot geval. De werkloze behoudt het statuut van werkzoekende (met vrijstelling van stempelcontrole) en behoudt zijn/haar uitkering aangevuld met een brutopremie van 40 BEF per uur (de zogenaamde 'sociale prestaties'), eventueel een kinderopvangpremie van 160 BEF per 1/2de dag en een vergoeding voor het woon-werkverkeer. Voor het stagegedeelte betaalt de werk-

gever aan de VDAB een bepaald percentage van het minimumloon (ten belope van 25% tot 75%). De precieze omvang van deze tussenkomst wordt bepaald in functie van de productiviteit van de cursist. In sommige gevallen (bv. in de tertiaire sector) wordt geen tussenkomst voorzien.

De *individuele beroepsopleidingen* (IBO's) van de VDAB staan open voor uitkeringsgerechtigde werklozen onafhankelijk van de werkloosheidsduur. De duur van deze bedrijfsstages bedraagt maximum 6 maanden. De deelnemer behoudt het statuut van werkzoekende en krijgt bovenop zijn uitkering een productiviteitspremie die (een gedeelte van) het verschil tussen de uitkering en het normale loon in die functie bijpast. De kost voor de werkgever omvat uitsluitend deze productiviteitspremie aan de cursist, ten belope van 75 tot 100% van het verschil tussen het loon en de uitkering. De werkgever geniet bovendien een vrijstelling van werkgeversbijdragen RSZ, wel betaalt hij de ongevallenpremie en verbindt zich ertoe om de cursist/stagiair na afloop van de stage een contract van onbepaalde duur aan te bieden en de cursist minstens voor de dezelfde duur als de opleiding in het bedrijf te houden.

In dit scenario voorzien we concreet de volgende modaliteiten voor de kortere beroepsopleiding met een bedrijfsstage:

- als gemiddelde duur van de opleiding en het stagegedeelte in het bedrijf samen nemen we 6 maanden waarbij we veronderstellen dat gedurende 2 maanden (of 400 uren op voltijdse basis) een theoretische opleiding wordt gegeven (in een opleidingscentrum) en de overige 4 maanden een betaalde stage gelopen wordt in een private onderneming;
- in hoofde van de deelnemer/cursist veronderstellen we tijdens deze 6 maanden een vrijstelling van stempelcontrole; gedurende het beroepsopleidingsgedeelte behoudt de cursist zijn werkloosheidsuitkering verhoogd met een premie (cf. sociale prestaties) ten belope van het verschil tussen U_H en U_L . Gedurende de 4 maanden stage ontvangt de werkloze het loon W . Het verschil tussen W en U_L wordt ditmaal bijgepast door de werkgever van het bedrijf waar de stage plaatsvindt. Na afloop van de opleiding en de stage valt de persoon terug op het vroegere niveau van uitkering indien hij/zij geen werk vindt;
- voor de overheid bedraagt de globale kost van de opleiding bijgevolg ongeveer 150 000 BEF, dit is 138 000 BEF (cf. scenario's 1 en 2) aangevuld met de sociale prestaties;
- de kost van de werkgever beperkt zich tot het betalen van een premie aan de cursist ten belope van het verschil tussen U_L en W of $11\,000\text{ BEF} \times 4\text{ maanden} = 44\,000\text{ BEF}$; de tijdelijke werkgever geniet daarnaast een voordeel in de vorm van een vrijstelling van werkgeversbijdragen sociale zekerheid.

4.3 Hypothesen i.v.m. de concrete werking van het garantiesysteem

4.3.1 Instap in het systeem

Zoals in de andere twee scenario's veronderstellen we het percentage dat gebruik maakt van zijn/haar recht op een tijdelijke job en/of opleiding gelijk aan het overlevingspercentage in de groep van NWZ's. Hier is dit 56% of 100 - 44%.

Van die 56% veronderstellen we dat de helft georiënteerd wordt naar een beroepsopleiding of herscholing in combinatie met een stage (28%, zijnde de relatief sterkere groep in de arbeidsmarkt met voldoende arbeidsattitudes) en dat aan de andere helft (28%) een tijdelijke job wordt aangeboden gedurende één jaar (de relatief zwakkere groep in de arbeidsmarkt met gebrek aan arbeidsattitudes).

We vermoeden dat van de overige 44% die uitstroomt uit de statistiek van de NWWZ er 30% (ongeveer 70% van 44%) uitstroomt naar werk. Tijdelijke uittreding uit de arbeidsmarkt achten we waarschijnlijk voor 8%. Definitieve uittreding met een uitkering vermoeden we als initiële optie voor 3%. Schorsing of een uittreding uit de arbeidsmarkt zonder een uitkering veronderstellen we voor 3%.

Tabel 3.13 Veronderstellingen i.v.m. de instap in het werkgarantieplan voor langdurig werklozen (+1 jaar werkloosheid)

Keuzemogelijkheden bij aanbod van het garantiesysteem	In % van doelgroep (*)	
(1a) 1 jaar werkervaring in combinatie met beroepsopleiding	28	25
(1b) 6 maanden beroepsopleiding in combinatie met een bedrijfsstage	28	13
(2) tijdelijke uittreding uit de arbeidsmarkt (familiale of sociale redenen)	8	8
(3) definitieve uittreding uit de arbeidsmarkt met uitkering (pensioen, ziekte)	3	3
(4) definitieve uittreding uit de arbeidsmarkt zonder uitkering (o.a. deelnameweigering)	3	3
(5) spontaan vinden van werk (tewerkstellingskans bij niet-deelname)	30	40
(7) inactief met een lage uitkering	-	8
	100	100

(*) Aandelen rekening houden met drop-out en in jaarequivalenten

4.3.2 Drop-out

De drop-out stellen we gelijk aan 20% zowel in de kortere beroepsopleidingen als in de langer durende werkervaringsprojecten. Ze valt bij veronderstelling midden in het gevolgde programma, d.w.z. na een half jaar werkervaring of na 3 maanden beroepsopleiding. Ook hier veronderstellen we in beide gevallen dat 13% afhaakt omdat de persoon een job gevonden heeft en dat 7% uitvalt omwille van ziekte, ...

en terug inactief wordt. In de modelformulering houden we er als volgt rekening mee:

- De omvang van de groep afhakers in werkervaring is $0,2 \times 0,28 = 0,056$ of 5,6%. Gedurende de eerste helft van het jaar zijn zij nog in werkervaring (in jaarequivalenten: $0,5 \times 0,056$); zij genieten dan een inkomen W én de overheid maakt een aantal kosten. Tijdens de tweede helft van het jaar zijn zij ofwel terug inactief (7/20 of 35%) en vallen zij terug op hun vroegere uitkering (dit geldt voor: $0,5 \times 0,056 \times 0,35 = 0,0098$). Ofwel vinden zij een job (13/20 of 65%) en verdient de persoon de tweede helft van het jaar een inkomen W_P (dit geldt voor: $0,5 \times 0,056 \times 0,65 = 0,0182$).
- voor de personen in beroepsopleiding moeten we eerst de totale kosten en baten omrekenen op jaarbasis, m.a.w. 28% in beroepsopleiding betekent in termen van kosten 14% op jaarbasis. Bij een 50% kans op tewerkstelling onmiddellijk na het beëindigen van de opleiding, vloeit 7% van de kosten en baten voort uit de toestand van werk en 7% uit de toestand van inactiviteit. Bij die 14% in beroepsopleiding blijft daarenboven slechts 80% een half jaar in die situatie. Voor de andere 20% op 14% of 2,8% wordt slechts de helft van de kost gemaakt (1,4%), 0,91% (of 13/20) vindt werk en 0,49% wordt terug inactief. Deze veronderstellingen zijn weergegeven in de laatste kolom van tabel 3.13.

4.3.3 Wederinstroom in het garantiesysteem

Wat de modaliteiten i.v.m. de wederinstroom betreft, maken we volgende hypothesen: na een nieuwe periode van twee jaar inactiviteit (drie jaar na de initiële instap) heeft men opnieuw recht op een kortere beroepsopleiding met stage (gedurende zes maanden) of een werkervaring (gedurende één jaar). Op dat moment veronderstellen we opnieuw dat 28% kiest voor opleiding, 28% voor werkervaring, dat 30% spontaan werk vindt, dat 8% tijdelijk uittreedt, enz. (cf. het eerste moment van instap in het systeem tabel 3.13). Dit patroon herhaalt zich nadien voor zover nodig. Ook hier houden we rekening met 20% drop-out.

4.3.4 Tewerkstellingskans na 1 jaar werkervaring of na 6 maanden beroepsopleiding

Tabel 3.14 Verschil in de kans op het vinden van werk tussen deelnemers en niet-deelnemers aan acties voor langdurig werklozen

Stelsel	Bron	Doorstromingsgraad controlegroep (a)	Doorstromingsgraad deelnemers (b)	Verschil (netto-effect) (b) - (a)
IBP	VDAB (1997)	29,0% (1)(2)	35,8% (na 6 maanden)	6,8
		36,2%	45,5% (na 12 maanden)	9,3

(1) De controlegroep is een 'theoretische' controlegroep bestaande uit de doelgroep van het IBP in 1992 (vóór de inwerkingtreding van het IBP). Een controlegroep in 1995 is immers niet mogelijk gezien de gehele doelgroep instroomt in het systeem.

(2) Doorstroming is gelijk aan uitschrijving uit de VDAB-statistiek.

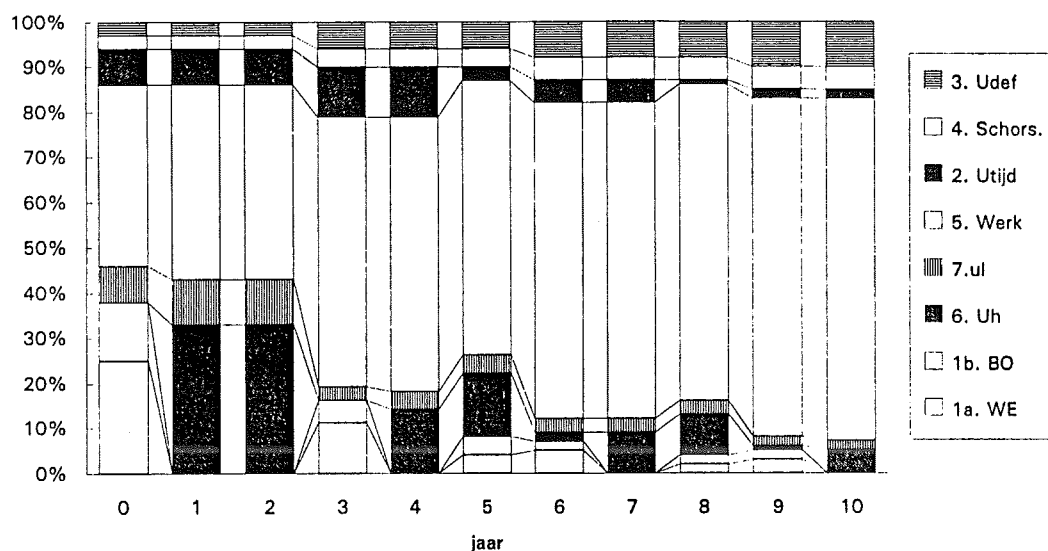
De tewerkstellingskans na 1 jaar werkervaring respectievelijk 6 maanden beroepsopleiding stellen we gelijk aan 50% (cf. scenario's 1 en 2). 50% is het doorstromingspercentage dat de VDAB vooropstelt voor haar opleidingsprogramma's voor risicodoelgroepen. Anderzijds veronderstellen we ook hier dat de kans voor de personen die voortijdig een job gevonden hebben om een jaar later terug werkloos te zijn 50% bedraagt. Deze 50%-doorstroming moet veeleer beschouwd worden als een benedengrens (cf. de opgetekende bruto-doorstromingsresultaten van beroepsopleidingen in Nederland, hoofdstuk 1). Wat deze groep betreft, veronderstellen we dat hun tewerkstellingsperiode hen in een hogere uitkeringsschijf heeft kunnen brengen.

4.3.5 Tijdelijke en definitieve uitstroom uit de arbeidsmarkt

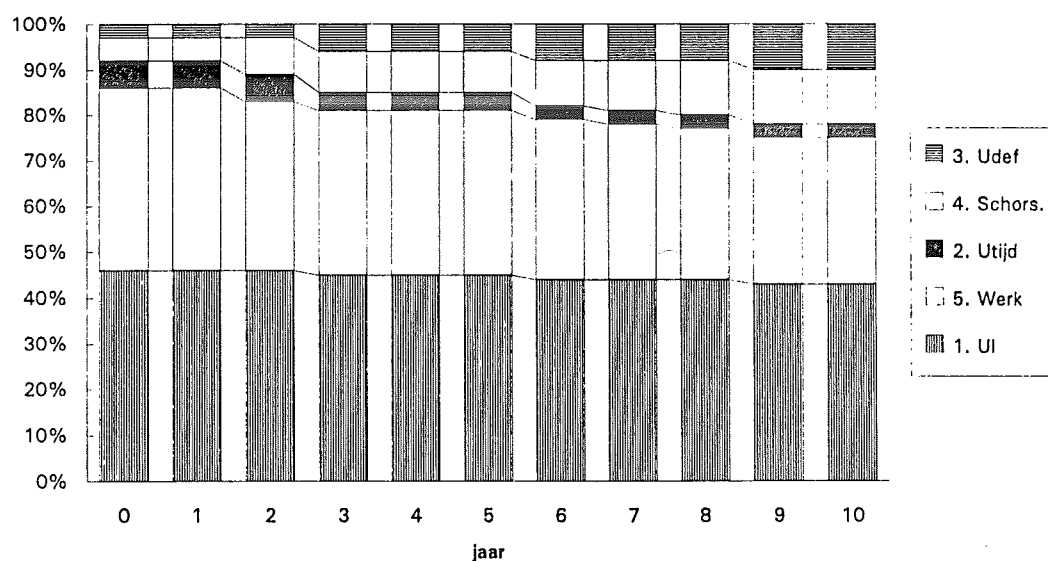
Wat de definitieve uittreding betreft, veronderstellen we een stijgende evolutie in de tijd tegen een traag tempo (cf. scenario 2). In ons scenario passen we dit concreet in door te veronderstellen dat elke 3 jaar 3% van de inactieven en 3% van de werkenden de arbeidsmarkt definitief verlaat. Voor de tijdelijke uittreding nemen we terug een gemiddelde duur van 5 jaar. Na die 5 jaar veronderstellen we dat 50% in een werkervaringsproject stapt voor één jaar en dat 50% een kortere opleiding volgt gedurende gemiddeld 6 maanden. Gemakkelijkshalve stellen we de drop-out gelijk aan 0.

4.3.6 Samengevat

In de grafieken 3.5 en 3.6 en in tabel 3.15 zijn de voornaamste hypothesen aangaande de werking van scenario 3 samengebracht.



Figuur 3.5 Hypothesen werk- en opleidingsgarantiesysteem scenario 3 (+1 jaar werklozen) ($p(\text{werk})=50\%$)



Figuur 3.6 Hypothesen referentiesituatie scenario 3 (+1 jaar werklozen) ($p(\text{werk})=50\%$)

Udef = definitieve uittreding met uitkering; schorsing; Utijd = tijdelijke uittreding; UI = inactief (o.a. na beroepsopleiding); Uh = inactief na werkervaring; BO = in beroepsopleiding met stage; in WE = in werkervaring.

Op basis van de gemaakte hypothesen zal de cohorte die in jaar 0 instapt in het garantiesysteem 11 jaar later, voor 75% aan het werk zijn, 7% zal nog steeds of

opnieuw werkzoekend zijn (2% met een lage uitkering en 5% met een hogere uitkering), 3% zal op dat moment gebruik maken van de mogelijkheid om tijdelijk de werkloosheid te onderbreken, 10% zal definitief de arbeidsmarkt verlaten hebben met een uitkering en 5% zonder een uitkering.

4.4 Hypothesen m.b.t. de situatie zonder garantiesysteem

Het eerste jaar van de referentiesituatie stellen we grosso modo gelijk aan de modaliteiten van de instapperiode. Meer bepaald is 46% werkzoekend en vindt 40% een baan. Het enige verschil is een groter percentage dat de arbeidsmarkt verlaat zonder uitkering en een kleiner percentage dat in tijdelijke werkloosheidsonderbreking gaat.

Wat de volgende jaren in het referentiescenario t.e.m. jaar 11 betreft, maken we deze hypothesen:

- de evolutie van het aandeel van de definitieve uittredingen met een uitkering wordt gelijk gesteld aan de evolutie ervan in het garantiesysteem in scenario 3, d.w.z. een toename van 3% (jaar 0) naar 10% (jaar 11);
- de evolutie van de tijdelijke uittreding uit de arbeidsmarkt nemen we over uit de referentiesituatie in scenario 2, met name een lichte daling doorheen de tijd van een niveau van 6% (jaar 0) naar 3% (jaar 11);
- bij het verloop van de uittreding uit de arbeidsmarkt zonder uitkering (waaronder de schorsingen) baseren we ons bijna volledig op het verloop daarvan in de referentiesituatie van scenario 2; het enige verschil is dat de vrij sterke toename van het schorsingspercentage optreedt in jaar 2 i.p.v. in jaar 1 in scenario 2 (cf. tabel 3.9B).
- de percentages werkzoekenden en werkenden laten we evolueren van een verhouding 46% - 40% in jaar 0 tot een verhouding 43% - 32% in jaar 11.

4.5 Verwachte inkomensstromen

De verwachte inkomensstromen worden op dezelfde manier berekend als in de vorige twee scenario's, rekening houdend met de eigen gewichten m.b.t. het aandeel uitkeringsgerechtigden en binnen die groep het aandeel van de gezinshoofden. Deze twee punten vormen de basis voor de verschillen die te zien zijn in tabel 3.16 vergeleken met 3.6 en 3.11.

Er komt in dit scenario nog een inkomensstroom bij, namelijk het inkomen van de werkzoekende in beroepsopleiding. Dit inkomen is een gemiddelde van U_H en W met als respectievelijke gewichten één derde (2 maanden beroepsopleiding) en twee derde (4 maanden bedrijfsstage).

Tabel 3.16 Berekening van de verwachte inkomensstromen van een representatief persoon uit de doelgroep (scenario 3)

Parameter	Berekening	$U_{Tij,d}$	U_L	U_H	W	W_P
Bruto-inkomen(Y)/i.	(a)	120 000	226 157	297 108	412 852	600 000
Werknemersbijdr. RSZ	(b)=0,1307x(a)	-	-	-	53 960	78 420
Werkgeversbijdr. RSZ	(c)=0,35x(a)	-	-	-	144 498	210 000
Belastbaar Y	(d) = (a)-(b)	120 000	+226 157	297 108	358 892	521 580
Belastbaar Y/m	(d)/12	10 000	18 846	24 759	29 908	43 465
Netto-belastbaar Y	(1-0,096)(d)	120 000	226 157	297 108	324 438	471 508
Directe belasting	(e)	-	9 877	15 626	26 200	90 319
Netto-besteedbaar Y/m	(f)= ((d)-(e))/12	10 000	18 023	23 457	27 724	35 938
Indirecte belasting	(g)	22 440	40 444	52 637	51 886	67 259
Loonkost	(h)=(a)+(c)	120 000	226 157	297 108	557 350	810 000
Totale belastingdruk	(b+c+e+g)/(h)	18,7%	22,3%	23,0%	49,6%	55,1%
Parafiscale belastingdruk	(b+c)/(h)	-	-	-	35,6%	35,6%

(g) Bij $U_{Tij,d}$, U_L en U_H stellen we de consumptiequote gelijk aan 1; bij W en W_P is deze gelijk aan 0,834 (gemiddelde consumptiequote, Festjens 1997). De indirecte belastingdruk is overal gelijk aan 0,187 (gemiddelde, Festjens 1997).

(e) De directe belasting wordt berekend op een netto-belastbaar inkomen na aftrek van beroeps- en andere kosten ten belope van 9,6%. Het bedrag van de directe belasting op jaarbasis is een gewogen gemiddelde bedrag aan bedrijfsvoorheffing met als gewichten de aandelen van de diverse gezinssituaties.

5. Samenvatting

Ter afsluiting van dit hoofdstuk zetten we de drie scenario's met hun belangrijkste componenten naast elkaar in tabel 3.17 en sommen we een aantal bemerkingen op bij de gemaakte hypothesen.

De gemiddelden zijn vooral bedoeld om een beeld te kunnen schetsen in financiële termen. We zijn ons ervan bewust dat het gaat om gemiddelden met mogelijke afwijkingen naar boven en naar beneden, bijvoorbeeld wanneer we spreken over de gemiddelde duur van een werkgarantie, de gemiddelde duur en kost van een beroepsopleiding, ...

Een aantal veronderstellingen zijn uitsluitend ingegeven omwille van hun financiële implicaties, bijvoorbeeld de gezinsmodulering in het tijdsregime van de werkervaringsjobs.

Van de drie scenario's kan gezegd worden dat ze sociaal aantrekkelijke voorwaarden inhouden voor de doelgroep in kwestie, vooral wat scenario 1 betreft ten gunste van de moeilijkste doelgroep: zeer lage schorsingspercentages, hogere uitkeringen na deelname, behoud van uitkeringen bij voortijdige afhaking.

Vele andere scenario's zijn denkbaar voor deze en andere doelgroepen; het meest voor de hand liggende zou bijvoorbeeld een combinatie zijn van de drie scenario's: te starten met scenario 3 (voor de +1 jaar werklozen), indien dit aanbod geen effect heeft gehad en men twee jaar later nog steeds inactief is, het aanbod van scenario 2 aanbieden. Wanneer ook dit niet gebaat heeft, het aanbod van scenario 1 (voor +5 jaar werklozen) inroepen.

Tabel 3.17 De drie scenario's voor een werkgarantieplan: een overzicht van de componenten

Scenario 1 (+5 jaar werklozen) 30 618 (voorraad) + 10 541/jaar (instroom)	Scenario 2 (+2 jaar werklozen) 88 048 (voorraad) + 36 946/jaar (instroom)	Scenario 3 (+1 jaar werklozen) 132 341 (voorraad) + 73 875/jaar (instroom)
<i>Aanbod werkgarantiesysteem</i>	<i>Aanbod werkgarantiesysteem</i>	<i>Aanbod werk- en opleidingsgarantiesysteem</i>
* Garantie op WE-job + BO (400 u.)(gemid. 2 jaar)	* Garantie op WE-job + BO (400u.)(gemid. 1 jaar)	* 50% garantie op WE-job+BO (400u.) (gem.1 jaar)
privé 30% - publiek 20% - non-profit 50%	privé 40% - publiek 20% - non-profit 40%	privé 40% - publiek 20% - non-profit 40%
* Tijdelijke uittreding (5 jaar)	* Tijdelijke uittreding (5 jaar)	* 50% garantie op BO+stage privé (gem. 6 mnd)
* Begeleiding werkzoekenden	* Begeleiding werkzoekenden	* Tijdelijke uittreding (5 jaar)
		* Begeleiding werkzoekenden
<i>Voorwaarden voor de doelgroep</i>	<i>Voorwaarden voor de doelgroep</i>	<i>Voorwaarden voor de doelgroep</i>
* In WE-job: 120% van minimumloon	* In WE-job: idem scenario 1	* In WE-job: idem scenario 1
Tijdsregime=f(gezinssituatie) = VT/80%/50%)	* Na WE-job: idem scenario 1	* In BO/stage: 1/3 hoge uitkering - 2/3 120% W_{min}
* Na WE-job: hoge uitkering;	* Kans op doorstroming naar werk = 50% of 40%	* Na WE-job: idem scenario 1
* Kans op doorstroming naar werk = 50% of 40%		* Na BO/stage: uitker. cf voordelen
		* Kans op doorstroming na WE of BO =50%
<i>Voorwaarden voor de werkgevers/promotoren</i>	<i>Voorwaarden voor de werkgevers/promotoren</i>	<i>Voorwaarden voor de werkgevers/promotoren</i>
* aan privé-WG subsidie =50% loonkost	* aan privé-WG subsidie 50% loonkost	* dezelfde voorwaarden WE-jobs cf. scen 1 en 2
* aan non-profit: 120% loonsubs. (incl.omkadering)	* aan non-profit: 120% loonsubs. (incl.omkadering)	* WG betaalt verschil 120% W_{min} en uitkering (4m.)
* 100% compensatie opleidings-/begeleidings-kost	* 100% compensatie opleidings-/begeleidings-kost	
* Drop-out = 20% (13% o.w.v. werk - 7% inactief)	* Drop-out = 20%, nl. 13% werk - 7% inactief	* Drop-out = 20%, nl. 13% werk - 7% inactief
* Herhaling garantie van zelfde aanbod van scenario 1 na 5 jaar inactiviteit	* Herhaling garantie van zelfde aanbod van scenario 2 na 2 jaar inactiviteit	* Herhaling garantie van zelfde aanbod van scenario 3 na 2 jaar inactiviteit
<i>Referentiescenario</i>	<i>Referentiescenario</i>	<i>Referentiescenario</i>
* 5% van de doelgroep volgt opleiding	* 5% van de doelgroep volgt opleiding	* 12% van de doelgroep volgt opleiding
* 30% gemiddelde vrijstelling WG-bijdrage RSZ	* 30% gemiddelde vrijstelling WG-bijdrage RSZ	* 20% gemiddelde vrijstelling WG-bijdrage RSZ

WG = werkgever; WE = werkervaring; BO = beroepsopleiding; VT = voltiids.

HOOFDSTUK 4

SOCIALE KOSTEN-BATENANALYSE

Inleiding

Voorbeelden van kosten-batenanalyses m.b.t. actief arbeidsmarktbeleid in Vlaanderen vinden we bij Nicaise (1995b) en Schatteman e.a. (1994). Nicaise schatte het maatschappelijk rendement van het TOK-programma (Tewerkstelling en opleiding voor kansarmen) ten behoeve van bestaansminimumtrekkers. Schatteman maakte de kosten-batenbalans op voor de overheid van een leerwerkbedrijf. De kosten-batentechniek bestaat erin:

- om in casu zo nauwkeurig mogelijk een overzicht te maken van alle kosten en opbrengsten in de periode tijdens en na deelname aan het werkgarantiesysteem;
- en dit te doen voor alle betrokken partijen, namelijk zowel de langdurig werklozen in de doelgroep, als de overheid, de private en/of publieke werkgevers en de rest van de maatschappij.

In tabel 4.1 is de lijst van kosten en baten schematisch voorgesteld die bij Nicaise, Schatteman en elders aan bod komen, maar dan toegepast op het garantieplan. Merk op dat niet alle kosten kwantificeerbaar zijn, en dat nog andere kosten en baten dan de hier opgesomde denkbaar zijn. Hierop wordt in hoofdstuk 5 verder ingegaan.

Tabel 4.1 Kosten en baten van het garantieplan: samenvattende tabel

Betrokken partijen	Kosten	Baten
Individuele/deelnemers	<ul style="list-style-type: none"> - directe kosten verbonden aan deelname (bv. kinderopvang) 	<ul style="list-style-type: none"> - stijging van de tewerkstellingskans - verhoging v/d. beroepskwalificaties - hogere loonsverwachting - hogere uitkering na deelname
De overheid	<ul style="list-style-type: none"> - kosten v/h garantiesysteem: <ul style="list-style-type: none"> * opleidingskosten * productiviteitspremies * lonen resp. loonsubsidies * omkaderingspremies * kosten van begeleiding - kosten van hogere uitkeringen na deelname - administratieve kosten (intake) 	<ul style="list-style-type: none"> - lange termijn daling van het aantal werklozen en zodoende: <ul style="list-style-type: none"> * meer opbrengsten uit belastingen (directe, indirecte, SZ-bijdragen) * daling van kost van werkloosheidsuitkeringen en bijstandsverlening - hogere BTW-opbrengsten wegens hogere productie
De werkgevers/promotoren	<ul style="list-style-type: none"> - loonkosten/ omkadering - productiekosten 	<ul style="list-style-type: none"> - de productie-omzet - overheidssubsidies
De rest van de maatschappij	<ul style="list-style-type: none"> - Substitutie-effect - verdringingseffect - deadweight-effect 	<ul style="list-style-type: none"> - daling van sociale kosten (criminaliteit, gezondheidszorg) afhankelijk van de specificiteit van de doelgroep - positieve spillover effecten op bv. gezinsleden van de deelnemers (meer belang aan opleiding, ...) - een verhoogde samenwerking tussen diverse beleidsniveaus (lokaal, regionaal) - toename van de consumptiemogelijkheden van goederen en diensten

Bron: Fay (1996), Schatteman (1994), Nicaise (1995b)

In hoofdstuk 3 hebben we de voornaamste parameters geïdentificeerd voor de kosten-batenanalyse, namelijk alle kosten en alle opbrengsten (voor de diverse betrokken partijen) en een reeks van hypothesen i.v.m. de kansen op het vinden van werk, de uitstroomkansen uit de arbeidsmarkt, kans op drop-out, kans op instroom in het garantiesysteem, enz.

In dit hoofdstuk berekenen we met dit materiaal alle *verwachte* inkomsten- en uitgavenstromen van alle partijen, dit zijn de kosten en de baten gewogen met de kans dat ze zich voordoen. We doen dit op jaarbasis en voor een langere periode zodanig dat we de evolutie ervan in de toekomst kunnen zien. We vergelijken voor elk jaar de kosten en baten tussen het scenario met werkgaranties en het referentiescenario zonder werkgaranties. De tijdshorizon bepalen we (willekeurig) op 11 jaar, en de reële discontovoet op 2%.

In sectie 1 beperken we onze analyse tot één *representatieve langdurig werkloze* die instapt in het systeem. In sectie 2 bekijken we enkele aspecten van de *macro-economische* impact. We houden hierbij - overeenkomstig de drie hoofdszenario's en zes deelszenario's ontwikkeld in hoofdstuk 3 - in eerste instantie rekening met de omvang van de totale instroom in de langdurige werkloosheid (alle personen die jaarlijks de kaap van 5, 2 of 1 jaar werkloosheid overschrijden) en die instappen in het werkgarantiesysteem (deelszenario A). Daarnaast maken we de balans op wanneer we tijdens de eerste jaren van het werkgarantiesysteem het aanbod uitbreiden naar de 'voorraad' van langdurig werklozen (5 jaar en +, 2 jaar en + en 1 jaar en +). We noemen dit deelszenario B.

1. Kosten-batenanalyse per individuele deelnemer

We bekijken in wat volgt, de kosten en baten verbonden aan een representatief individu in de doelgroep dat in jaar 0 instapt in het garantiesysteem en volgen de evolutie van die kosten en baten gedurende 11 jaar (van jaar 0 tot jaar 10). Met representatief bedoelen we dat een gemiddelde genomen wordt naar uitkeringsstatuut (al dan niet uitkeringsgerechtigd of BM-trekker), naar gezinssituatie (gezinshoofd, samenwonend, alleenstaand) en naar de initiële keuze om in te stappen of uit te treden uit de arbeidsmarkt¹.

De kosten en baten bekijken we achtereenvolgens vanuit het standpunt van de betrokkene zelf, vanuit het standpunt van de overheid, de werkgever/promotor en vanuit het standpunt van de rest van de samenleving, m.a.w. de gewone burger.

1.1 Het standpunt van een individu uit de doelgroep: de verwachte inkomen met of zonder werkgarantieplan

We beperken ons hier tot de effecten die rechtstreeks meetbaar zijn, en maken abstractie van 'baten' in termen van gezondheid, psychisch welzijn enz.

De *kosten* en *baten* voor het individu waarmee rekening gehouden wordt, zijn de volgende:

- de inkomensvoorwaarden gedurende de tijdelijke job (1 of 2 jaar) of gedurende de kortere opleiding (van 6 maanden, in scenario 3);
- de verhoogde kans op werk na uitstroom uit het garantieplan in vergelijking met de referentiesituatie;
- het vooruitzicht op een hoger loon wanneer men een job vindt na de opleiding;
- of althans een herstel in de sociale zekerheidsrechten indien men de aangeboden werkervaring volledig benut;

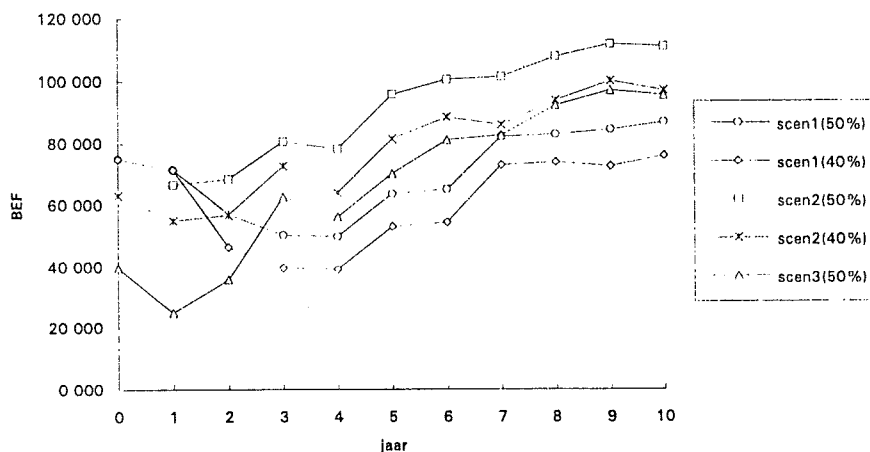
¹ Deze keuzes voor de drie scenario's zijn terug te vinden in de tabellen 3.2, 3.5, 3.8, 3.10, 3.13 en 3.15 in hoofdstuk 3.

- de inkomensvoorwaarden wanneer de persoon kiest om tijdelijk (met een forfaitaire uitkering) of definitief de arbeidsmarkt te verlaten;
- maar ook de kans dat men vroegtijdig uitvalt uit de job en op zijn lage uitkering terugvalt;
- ook kan men geschorst worden bij een werkweigering en desgevallend wordt men uit zijn recht op een uitkering ontzet;
- we houden rekening met de kans om terug werkloos te worden ook al had men een job gevonden;
- tot slot bouwen we in dat een werkloze na een bepaalde termijn terug aanspraak kan maken op een tijdelijke job en/of opleiding.

In de referentiesituatie komen een deel van deze stromen terug:

- we veronderstellen bijvoorbeeld identieke hogere loonvoorwaarden bij het vinden van een job, een gelijkaardige forfaitaire uitkering bij het tijdelijk verlaten van de arbeidsmarkt en andere uitkeringen bij definitieve uittreding;
- anderzijds heeft de langdurig werkloze geen kans om zijn sociale zekerheidsrechten te versterken, hogere kansen op een schorsing ...

Wat de tewerkstellingsgraad na deelname aan de werkgarantie betreft, veronderstellen we in de scenario's 1 en 2 twee percentages: 50% en 40%. In scenario 3 veronderstellen we uitsluitend 50% en beschouwen dit als een benedengrens. Figuur 4.1 geeft per jaar de verschillen weer in het verwachte inkomen tussen de drie werkgarantiesystemen en hun resp. referentiesituaties. De cijfergegevens zijn terug te vinden in tabel 4.2.



Figuur 4.1 Verschil in verwachte inkomensstromen voor een lid uit de doelgroep tussen garantiesysteem en referentiesituatie

Tabel 4.2 Het verschil in verwachte inkomensstromen van een representatief persoon uit de doelgroep in het werkgarantiesysteem versus in de referentiesituatie (in BEF)

p(werk)	Scenario 1		Scenario 2		Scenario 3
	50%	40%	50%	40%	50%
Jaar 0	75 005	75 005	63 036	63 036	39 730
Jaar 1	71 359	71 359	66 522	54 964	24 917
Jaar 2	57 070	46 467	68 413	56 856	35 837
Jaar 3	50 317	39 714	80 675	72 666	62 550
Jaar 4	49 857	39 254	78 230	63 976	56 181
Jaar 5	63 560	52 956	95 744	81 489	70 148
Jaar 6	65 038	54 434	100 478	88 490	81 175
Jaar 7	82 176	72 998	101 354	86 053	82 606
Jaar 8	82 972	73 944	107 837	93 833	92 252
Jaar 9	84 495	72 623	111 728	100 059	97 056
Jaar 10	86 852	76 039	111 071	97 067	95 514
Geact. waarde* (jaar 0-10)	692 919	609 420	883 123	769 887	655 281

* De discontovoet bedraagt 0,02.

Scenario 1. Voor een representatieve zeer langdurig werkloze die de kaap van vijf jaar werkloosheid bereikt heeft en instapt in het werkgarantiesysteem, bedraagt de actuele waarde van zijn verwachte inkomensstroom over een tijdsspanne van 11 jaar bekeken 2,84 miljoen BEF. De actuele waarde van de verwachte inkomensstroom van diezelfde persoon in het referentiescenario bedraagt 2,15 miljoen BEF. M.a.w. een persoon uit de doelgroep van scenario 1 is over een tijdsspanne van 11 jaar bekeken, gemiddeld veel beter af met garantiesysteem dan zonder garantiesysteem. Zijn meeropbrengst in termen van verwacht inkomen bedraagt 692 919 BEF op 11 jaar tijd in de veronderstelling van 50% kans op werk na deelname. In het meer pessimistische scenario dat 40% een job vindt bij volledige voltooiing van de werkervaring bedraagt zijn meeropbrengst nog 609 420 BEF.

Bovendien is de balans elk jaar positief voor hem, zo is ook bijvoorbeeld na 4, 5 of 8 jaar het resultaat positief. Wel zien we na twee jaar een daling in de meeropbrengst die nadien terug klimt tot op het initiële niveau in jaar 7. Dit heeft te maken met de periode tijdens de deelname aan de werkervaring (de eerste twee jaren en een tweede beurt in jaar 7) waar het verschil tussen het loon en de uitkering het hoogst is. Dat het inkomensverschil tussen de twee deelnameperiodes toch positief blijft heeft drie redenen: het feit dat meer mensen een job hebben gevonden met een hoger loon vergeleken met het referentiescenario; dat in het slechtste geval toch ieder een hogere uitkering geniet na volledige voltooiing van de werkervaring; en dat het aantal schorsingen dankzij het garantieplan drastisch afneemt.

Scenario 2. Ook voor de doelgroep van werkzoekenden die de kaap van 2 jaar werkloosheid overschrijden, merken we een positieve verwachte inkomensbalans gedurende de 11 jaar die volgen na hun instap in het garantiesysteem (in scenario 2). Over 11 jaar bekeken bedraagt de meeropbrengst voor een individu uit de doelgroep 883 123 BEF (geactualiseerd) in de hypothese dat 50% na één jaar werker-varing onmiddellijk een baan vindt in het reguliere circuit. In de hypothese van 40% kans op tewerkstelling bedraagt de winst in termen van verwacht inkomen nog 769 887 BEF (geactualiseerd).

De eerste twee jaren is de verwachte inkomenswinst in het garantieplan ietwat kleiner vergeleken met scenario 1. Nadien echter is er geen terugval maar kent het positieve verschil een bijna continue stijging, met een kleine vertraging in de 'jaren 4 en 7'.

De lagere inkomenswinst tijdens de twee eerste jaren komt door het feit dat ook zonder garantieplan meer mensen spontaan een job vinden en een hoger loon verdienen (m.a.w. het deadweight-effect speelt hier in lichte mate). De continuïteit in de stijging vindt zijn verklaring o.a. in het feit dat we in scenario 2 een snellere wederinstroom in het garantiesysteem hebben voorzien, namelijk na twee jaar inactiviteit tegenover na 5 jaar inactiviteit in scenario 1. Bovendien zorgt de grotere uitstroom uit de werkloosheid doorheen het programma dat percentsgewijs minder personen een tweede beurt nodig hebben; in scenario 1 doet in 'jaar 7' nog 25% van de doelgroep beroep op een tweede werkervaring; in scenario 2 is dat in 'jaar 6' nog slechts 10% van de doelgroep.

Scenario 3. Tot slot boekt ook een persoon die de drempel van 1 jaar werkloosheid overschrijdt en kan instappen in een garantiesysteem (in scenario 3) een verwachte inkomenswinst. Over 11 jaar beschouwd, bedraagt zijn geactualiseerde verwachte meeropbrengst 655 281 BEF. De twee eerste jaren echter ligt deze winst vergeleken bij scenario 1 en 2 het laagst. De reden hiervoor is weer het deadweight effect dat ook al speelde in scenario 2 maar hier nog groter is. Vanaf jaar 2 zorgen terug de hoge tewerkstellingskansen en de wederinstroommogelijkheid na 3 jaar voor een sterke stijging in het verwachte inkomen.

1.2 Het standpunt van de overheid

De *kosten* van de overheid omvatten:

- in de eerste plaats alle uitkeringen waarop de langdurig werkloze recht heeft en die zonet aan bod kwamen: de normale uitkeringen waarop een langdurig werkloze werkzoekende aanspraak maakt (U_L) en de uitkering bij tijdelijke of definitieve uittreding. Na beëindiging van de tijdelijke job betaalt de overheid bovendien een hogere uitkering uit aan de werkloze die in een hogere schijf van werkloosheidsuitkeringen is terecht gekomen en krijgen de niet-uitkeringsgerechtigden toegang tot de werkloosheidsverzekering;
- alle kosten van de inspanningen die de overheid doet in het kader van het werkgarantiesysteem. Dit zijn de *subsidies* aan de private werkgevers (producti-

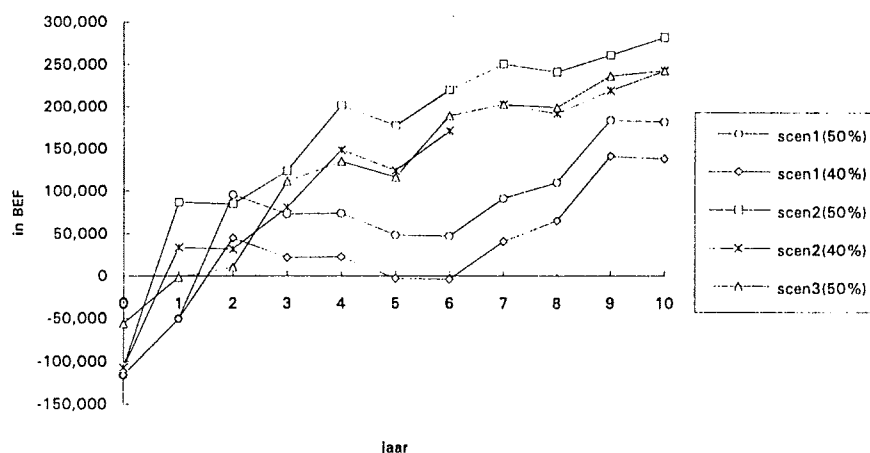
viteitspremies in het commercieel circuit, omkaderingspremies in het non-profit circuit), de *lonen* in geval zijzelf optreedt als werkgever in tijdelijke jobs of wanneer een non-profit organisatie of lokaal bestuur deze rol vervult, en tot slot alle *opleidings- en begeleidingskosten*. We veronderstellen dat in de referentiesituatie van de scenario's 1 en 2, 5% van de doelgroep jaarlijks van de overheid een opleiding en begeleiding krijgt. In de referentiesituatie van scenario 3 veronderstellen we een dekkingsratio van 12%.

De *opbrengsten* van de overheid zijn samengesteld uit allerhande fiscale en parafiscale baten. Concreet gaat het om:

- de indirecte belastingen (op consumptie) en een klein percentage directe belastingen die zij int van de werklozen;
- directe belastingen (bedrijfsvoorheffing), indirecte belastingen (op consumptie) en werknemersbijdragen RSZ die zij int van alle werkenden (zowel degenen in de tijdelijke werkervaringsjobs als degenen die een job vinden in de reguliere arbeidsmarkt;
- de werkgeversbijdragen RSZ (althans 70% ervan in de scenario's 1 en 2; 80% in scenario 3²) die zij recupereert wanneer iemand van de doelgroep spontaan of na deelname aan het werkgarantiesysteem een job vindt in het reguliere circuit;
- de besparingen op uitkeringen aan werklozen dankzij de verhoogde uitstroom uit de werkloosheid.

In figuur 4.2 is de kosten-batenbalans voor de overheid per jaar en per scenario weergegeven. De bedragen zijn terug te vinden in tabel 4.3.

² We inspireren ons op het voordeelbanenplan waarin een vrijstelling van 100%, 75% of 50% van de werkgeversbijdragen RSZ voorzien wordt bij aanwerving en de eerstvolgende jaren van tewerkstelling nadien. Gespreid over een langere tijd veronderstellen we daarom een vrijstelling ten belope van 30% voor de doelgroep van de scenario's 1 en 2. Voor de +1 jaar werklozen (scenario 1) veronderstellen we 20% vrijstelling omdat ook in het kader van het voordeelbanenplan de tegemoetkomingen voor deze groep lager zijn.



Figuur 4.2 Netto-kost resp. baat voor de overheid per individu in het garantieplan (verschil tussen het garantieplan en de referentiesituatie)

Tabel 4.3 Verschil in kosten/baten voor de overheid: referentiescenario versus garantiesysteem in BEF

p(werk)	Scenario 1		Scenario 2		Scenario 3
	50%	40%	50%	40%	50%
Jaar 0	-115 971	-115 971	-107 251	-107 251	-55 740
Jaar 1	-50 386	-50 386	86 673	33 740	-1 755
Jaar 2	95 729	44 868	84 698	31 764	10 365
Jaar 3	72 730	21 869	123 227	80 640	111 296
Jaar 4	73 535	22 674	201 432	148 126	134 509
Jaar 5	48 121	-2 740	176 951	123 645	116 019
Jaar 6	46 934	-3 927	219 705	170 863	188 981
Jaar 7	91 216	40 632	250 184	202 495	202 473
Jaar 8	109 807	65 080	240 844	191 287	198 562
Jaar 9	182 992	140 479	260 186	218 690	235 999
Jaar 10	180 872	137 299	281 193	241 931	242 223
Geact. waarde (jaar 0-10)	623 000	234 440	1 588 451	1 153 907	1 196 452

* De discontovoet is gelijk aan 0,02; de vrijstelling van WG-bijdragen RSZ is 0,3 (scenario's 1 en 2) en 0,2 (scenario 3).

Vanuit het standpunt van de overheid betekent het garantiesysteem (in elk van de drie scenario's en zowel bij een 50%- als bij een 40%-tewerkstellingskans na deelname) een beduidende minderkost per (zeer) langdurig werkloze instromer. Het positieve verschil over elf jaar bekeken, is het grootst in scenario 2 voor een persoon met werkloosheidsduur van 2 jaar (scenario 2): namelijk 1,59 miljoen BEF (geactualiseerd).

In *scenario 1* wachten de overheid uiteraard extra investeringen om aan 70% van de personen met werkloosheidsduur 5 jaar, een tijdelijke job te kunnen aanbieden. De meerkost bedraagt per individu in het eerste jaar 116 000 BEF, in het tweede jaar nog eens 50 400 BEF. Na het vierde jaar bereikt de overheid een breakeven punt. Vanaf dan ontstaat er een netto-opbrengst. In de hypothese van een tewerkstellingseffect na werkervaring van 40%, heeft de overheid in 'jaar 5' en 'jaar 6' tijdelijk nog een meerkost en heeft zij voor dezelfde initiële kosten vier jaar extra nodig om een break-even punt te bereiken.

Ook in *scenario 2* is de extra investering gedurende het startjaar van het garantiesysteem beduidend. Omdat de gemiddelde duur van de werkervaring beperkt is tot één jaar, zien we hier in het tweede jaar al de positieve financiële weerslag van de hogere tewerkstellingsgraad onmiddellijk na beëindiging van de werkervaring in vergelijking met de referentiesituatie.

In *scenario 3* tenslotte merken we in het startjaar al een lagere meerkost omdat de tewerkstellingsresultaten van de kortere beroepsopleidingen met stage (6 maanden in totaal) het eerste jaar al voor extra opbrengsten zorgen voor de overheid. De reden van de blijvende negatieve meerkost in het tweede jaar in *scenario 3* (-1 755 BEF per persoon) heeft te maken met het feit dat ook zonder garantieplan veel werklozen aan het werk geraken. Met andere woorden, het deadweight-effect speelt hier een rol³. Bij de groep van de +2 jaar werklozen hebben we dit neven-effect in onze simulaties lager verondersteld.

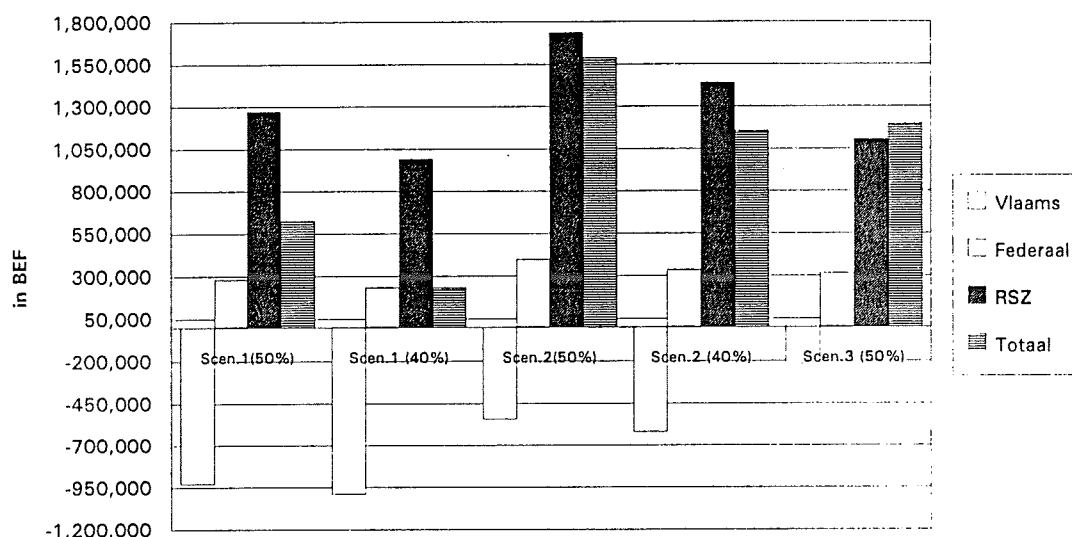
Bij de geschatte nettokost in 'jaar 0' en de termijn die vereist is om een break-even punt te bereiken moet volgende nuancering aangebracht worden: we hebben geen rekening gehouden met vertragingen bij de inning van belastingen en sociale bijdragen, waardoor wellicht de nettokost in 'jaar 0' onderschat is, en de termijn voor het bereiken van een evenwicht eveneens.

Tot slot hebben we in figuur 4.3 de 'overheid' opgesplitst in de federale overheid, de Vlaamse Gemeenschap en de sociale zekerheid. Op de horizontale as zijn de drie scenario's met de 50%- en 40%-doorstromingsvarianten weergegeven. De laatste staafjes geven telkens de totalen weer uit de laatste rij in tabel 4.3. We merken hieruit op dat de kosten van de garantiesystemen telkens doorwegen op het budget van de Vlaamse overheid. Deze draagt immers de kosten van het actief arbeidsmarktbeleid: opleiding, begeleiding, loonsubsidies, omkaderings- en productiviteitspremies.⁴ De fiscale meeropbrengsten komen het federale overheids-

³ Als we teruggrijpen naar de hypothesen van *scenario 3* in tabel 3.15 (in hoofdstuk 3) zien we dat in jaar 1 het percentage dat aan het werk is in het werkgarantiesysteem 42% is en in de referentiesituatie is dit 40%.

⁴ In eerste instantie veronderstellen we dat alle vormen van loonsubsidies behalve kortingen op RSZ-bijdragen door de Vlaamse Gemeenschap gedragen worden. In de praktijk *kunnen* deze via trekkingsrechten ge(co)financierd worden voor de federale overheid.

budget ten goede, de parafiscale meeropbrengsten en de minderkosten aan uitkeringen komen op de balans van de sociale zekerheid terecht. We hebben in de toewijzing van de kosten en opbrengsten geen rekening gehouden met het bestaande systeem van trekkingsrechten.



Figuur 4.3 De geactualiseerde kosten-batenbalans (11 jaar) voor de overheid: totaal, Vlaamse Gemeenschap, federale overheid en sociale zekerheid

1.3 Standpunt van de werkgever

Voor de werkgevers zijn er bij veronderstelling geen extra kosten of baten verbonden aan het werkgarantieplan in vergelijking met de referentiesituatie. Dit komt doordat we de omvang van de overheidssubsidie zodanig hebben bepaald dat ze kostendekkend zou moeten zijn. Dit wordt schematisch voorgesteld in tabel 4.4.

Tabel 4.4 Balans voor de werkgever

Kosten voor de werkgever/promotor	Opbrengsten voor de werkgever/promotor
Loonkost van de extra werknemer	= Productiviteitspremie + 100% vrijstelling werkgeversbijdragen RSZ + Omzet v/d werknemer = 50% v/d. loonkost
Opleidingskost	= Opleidingspremie
Kosten van omkadering: 20% brutoloon	= Premie voor omkadering

De loonkost voor de *werkgever/promotor* in het werkgarantieplan wordt volledig gecompenseerd door de gerealiseerde productie van die persoon (die we gelijk stelden aan 50% van de loonkost), de 100% vrijstelling van werkgeversbijdragen

RSZ en een productiviteitspremie waarmee het resterende verschil tussen productiviteit en loonkost wordt bijgepast. De kosten van beroepsopleiding worden volledig vergoed met de daartoe bestemde premie. Gaat het om geheel nieuwe jobs in de non-profit sector of bij lokale overheden waarbij in de volledige omkadering moet voorzien worden, dan wordt deze volledig vergoed via de omkaderingspremie ten belope van 20% van de brutolonen.

Ook wat de indienstneming van een persoon na deelname aan de werkervaring of bij spontane indienstneming betreft, veronderstellen we dat de eventuele tijdelijke en gedeeltelijke vrijstellingen van werkgeversbijdragen RSZ (o.a. in het kader van het Voordeelbanenplan) tegemoetkomen aan de tijdelijk lagere productiviteit van de pas aangeworvene.

1.4 Standpunt van de rest van de samenleving of van de 'burger'

Met de burger bedoelen we alle personen die geen lid zijn van de potentiële doelgroep van het werkgarantieplan.

Wat de *kosten* betreft, moet rekening gehouden worden met een aantal ongewenste neveneffecten van een activeringsbeleid t.a.v. werklozen, zoals deadweight-effect, substitutie- en verdringingseffect maar ook andere die hierna uitvoeriger beschreven worden in hoofdstuk 5.

Met het eerste van deze effecten, het deadweight-effect⁵, wordt impliciet rekening gehouden doordat we de resultaten in termen van kosten en baten van een werkgarantiesysteem onmiddellijk afwegen tegenover een referentiescenario zonder werkgaranties. Anders is het gesteld met het substitutie-effect en het verdringingseffect⁶. Deze neveneffecten treffen respectievelijk de 'andere' werkzoekenden die niet tot de doelgroep van het garantieplan behoren en de werkenden.

Vooraf het substitutie-effect blijft volledig uit beeld omdat we zijn vertrokken van een garantiesysteem dat niet fasegericht werkt maar slechts met één instapmoment en dat slechts éénzelfde aanbod garandeert voor ieder. Substitutie betekent dat de kans op werk voor de kortstondig werklozen afneemt of m.a.w. dat de instroom in het garantiesysteem niet constant blijft zoals we die nu veronderstellen maar in feite gaat toenemen in de tijd omdat minder mensen vóór de drempel een job vinden.

⁵ *Deadweight-effect*: de uitkomst of het resultaat van de beleidsmaatregel verschilt niet van wat zou bereikt zijn zonder deze overheidsinspanning. Bijvoorbeeld een persoon die na deelname aan een opleiding of werkervaring een job vindt zou die job even goed gevonden hebben zonder deze inspanningen. De aanwerving van de betrokken persoon zou ook gebeurd zijn zonder de subsidie.

⁶ *Substitutie-effect*: zonder de maatregel zou de aanwerving toch plaats gevonden hebben maar onder een andere categorie van werkzoekenden. *Verdringingseffect*: de aanwerving van een extra werknemer als gevolg van die overheidsinterventie kan ten koste gaan van de tewerkstelling elders in hetzelfde bedrijf of in een ander bedrijf (Nicaise e.a. (1995), p.79).

Merk echter op dat er naast bovenvermelde 'lekken' in de arbeidsmarkteffecten ook andere, positieve (maar meestal moeilijk kwantificeerbare) neveneffecten optreden die in onze simulaties evenmin opgenomen zijn. Naast de louter economische baten beschreven in het volgende hoofdstuk, denken we aan effecten op het sociaal weefsel, de afname van sociale spanningen en de delinquentie, enz. Naargelang de buiten beschouwing gelaten positieve neveneffecten groter of kleiner zijn dan de negatieve, kan dit tot over- of onderschattingen leiden van de globale kosten en baten.

Onder de wél becijferde maatschappelijke *baten* kan de extra productie in de publieke sector tijdens de werkgarantiejobs vermeld worden. Deze komt rechtstreeks de burgers ten goede wanneer ze gratis geleverd wordt. Deze resterende baten zijn weergegeven in tabel 4.5. Merk op dat de baten hoger zijn bij de pessimistische hypothesen aangaande de tewerkstellingskans na deelname aan de werkervaring. Dit komt doordat meer 'recidivisten' gelijkstaat met meer publieke productie. De lagere baat in scenario 2 vergeleken met scenario 1 op jaarbasis komt door het lagere aandeel van werkervaringsplaatsen in de publieke sector.

In de mate dat er *na uitstroom* uit het garantieplan (méér dan in het referentiescenario) tewerkstelling is in non-profit of overheidsdiensten, kunnen we veronderstellen dat de burger onrechtstreeks voor deze diensten betaalt in de vorm van belastingen: m.a.w. kosten en baten heffen elkaar dan op.

Tabel 4.5 Het verschil in kosten en baten voor de rest van de maatschappij van een werkgarantiesysteem t.o.v. een referentiesituatie

p(werk)	Scenario 1		Scenario 2		Scenario 3
	50%	40%	50%	40%	50%
Jaar 0	41 512	41 512	34 064	34 064	14 045
Jaar 1	33 210	33 210	-	-	-
Jaar 2	-	-	-	-	-
Jaar 3	-	-	14 137	16 964	6 039
Jaar 4	-	-	-	-	-
Jaar 5	4 151	4 151	4 658	4 658	2 229
Jaar 6	4 151	4 151	5 867	8 448	2 597
Jaar 7	14 550	17 792	-	-	-
Jaar 8	11 640	14 234	1 933	2 320	959
Jaar 9	-	-	3 797	5 842	1 679
Jaar 10	-	-	-	-	-
Geact. waarde* (jaar 0-10)	104 119	109 155	61 642	68 640	26 284

* De discontovoet is gelijk aan 0,02; de vrijstelling van WG-bijdragen RSZ is 0,3 (scenario's 1 en 2) en 0,2 (scenario 3).

1.5 Globale balans

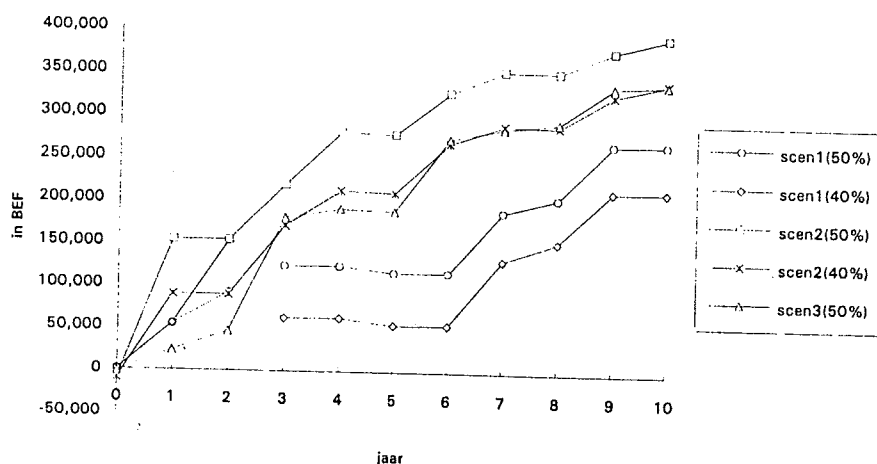
De vraag of de *balans van kosten en baten* al dan niet positief gaat uitvallen, kan op twee manieren geformuleerd worden:

- ofwel: is de actuele waarde van het project per individuele werknemer, na optelling van alle kosten en baten over de verschillende betrokken partijen heen en verdiscontering doorheen de tijd groter dan nul?
- ofwel: is de interne opbrengstvoet van het project (de discontovoet die de actuele waarde van kosten en baten aan elkaar gelijkstelt) groter dan de discontovoet?

In wat volgt gebruiken we de eerste methode, met een vaste reële discontovoet van 2%.

Tabel 4.6 en figuur 4.4 tonen de som van de kosten en baten voor de deelnemer, de overheid en de rest van de maatschappij. Over elf jaar bekeken, is de globale balans voor elk van de scenario's positief. De verwachte maatschappelijke meeropbrengst ligt tussen 953 000 BEF (garantiesysteem voor +5 jaar werklozen met tewerkstellingskans van 40%) en 2,53 miljoen BEF (garantiesysteem voor de +2 jaar werklozen met een kans op tewerkstelling na deelname van 50%).

In de garantiesystemen die zich richten tot de +2 en +1 jaar werklozen is er wel nog een netto-meerkost in het aanvangsjaar van het garantiesysteem omwille van de hoge investeringskost voor de overheid. Maar vanaf het tweede jaar wordt deze meer dan gecompenseerd door de positieve meeropbrengst van de gecreëerde jobs.



Figuur 4.4 Globale netto-kost resp. baat van het garantieplan voor alle betrokken partijen samen (verschil tussen garantieplan en referentiesituatie)

Tabel 4.6 Het verschil in totale kosten en baten voor alle partijen samen (overheid, doelgroep, maatschappij, werkgevers)

p(werk)	Scenario 1		Scenario 2		Scenario 3
	50%	40%	50%	40%	50%
Jaar 0	546	546	-10 151	-10 151	-1 965
Jaar 1	54 182	54 182	153 195	88 704	23 162
Jaar 2	152 800	91 335	153 111	88 620	46 202
Jaar 3	123 047	61 582	218 039	170 270	179 885
Jaar 4	123 393	61 928	279 662	212 102	190 690
Jaar 5	115 832	54 367	277 353	209 792	188 396
Jaar 6	116 123	54 658	326 049	267 801	272 754
Jaar 7	187 943	131 422	351 539	288 549	285 080
Jaar 8	204 419	153 258	350 615	287 440	291 773
Jaar 9	267 487	213 102	375 711	324 592	334 734
Jaar 10	267 723	213 338	392 264	338 998	337 737
Geact. waarde (jaar 0-10)	1 420 037	953 015	2 533 216	1,992,433	1 878 017

* De discontovoet is gelijk aan 0,02.

2. Macro-economische impact

2.1 Aantal betrokken personen in het werkgarantiesysteem

Tot hiertoe hebben we de balans opgemaakt voor één representatieve persoon uit de doelgroep. In deze paragraaf trachten we ook rekening te houden met het feit dat:

- 1) elk jaar opnieuw een cohorte (deelscenario A) instroomt van +5, +2 of +1 jaar werklozen waarvoor een werkgarantie moet voorzien worden;
- 2) we ook aan de 'voorraad' van werklozen (deelscenario B) die reeds eerder de instapdrempel van het desbetreffende scenario overschreden hebben, een garantie op werk willen geven.

Om organisatorische redenen nemen we deze voorraad slechts geleidelijk mee op in het garantiesysteem, namelijk jaarlijks een percentage (s_i) van die voorraad. In scenario 1 voorzien we een termijn van zes jaar en zijn de percentages $s_1 = 30\%$, $s_2 = 10\%$, $s_3 = 20\%$, $s_4 = 20\%$, $s_5 = 10\%$ en $s_6 = 10\%$. In de scenario's 2 en 3 voorzien we telkens 10 jaar om aan de volledige 'voorraad' minstens één werkgarantie te geven. Hier wordt elk jaar 10% van de stock mee opgenomen in het garantiesysteem.

Dit mechanisme wordt weergegeven in tabel 4.7 voor de eerste zeven cohorten die instromen in het werkgarantiesysteem. In 'jaar 0' (het startjaar van het werkgarantiesysteem) stapt de eerste cohorte in het systeem; deze cohorte bestaat uit de

instroom 'A' en eventueel een gedeelte van de voorraad ' $s_1 \times B$ '; in 'jaar 1' blijft de eerste cohorte in het systeem en stapte een nieuwe cohorte 'A' in het systeem met een volgend gedeelte van de stock 'B', namelijk ' $s_2 \times B$ '; in jaar 3 blijft de eerste cohorte, blijft de tweede cohorte en stapte weer een nieuwe cohorte in, enz.

Tabel 4.7 Aantal deelnemers uit de doelgroep in het werkgarantiesysteem

	jaar 0	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5	jaar 6
Cohorte 1⇒	A + $s_1 \times B$	A + $s_1 \times B$	A + $s_1 \times B$	A + $s_1 \times B$	A + $s_1 \times B$	A + $s_1 \times B$	A + $s_1 \times B$
Cohorte 2⇒		A + $s_2 \times B$	A + $s_2 \times B$	A + $s_2 \times B$	A + $s_2 \times B$	A + $s_2 \times B$	A + $s_2 \times B$
Cohorte 3⇒			A + $s_3 \times B$	A + $s_3 \times B$	A + $s_3 \times B$	A + $s_3 \times B$	A + $s_3 \times B$
Cohorte 4⇒				A + $s_4 \times B$	A + $s_4 \times B$	A + $s_4 \times B$	A + $s_4 \times B$
Cohorte 5⇒					A + $s_5 \times B$	A + $s_5 \times B$	A + $s_5 \times B$
Cohorte 6⇒						A + $s_6 \times B$	A + $s_6 \times B$
Cohorte 7⇒							A + $s_7 \times B$
Aantal personen in systeem	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ

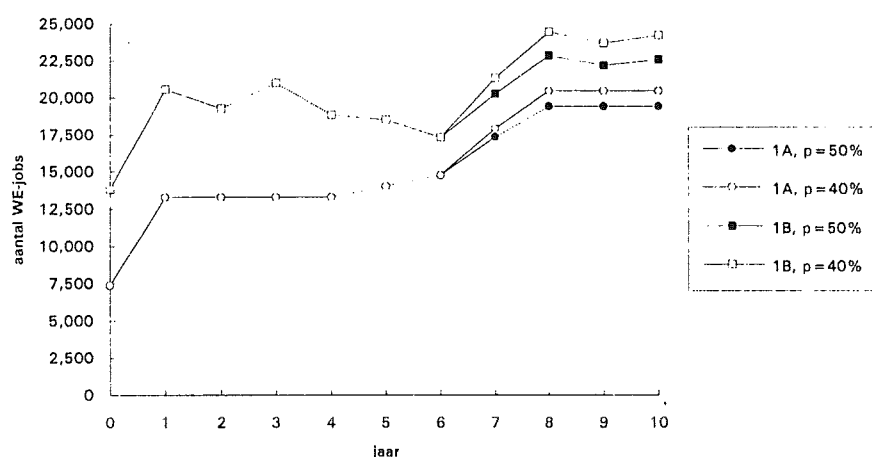
Hierna gaan we dieper in op de macro-economische impact in haar verschillende componenten. De volledige cijfermatige informatie van de grafieken die aan bod zullen komen, is terug te vinden in bijlage 6.

2.1.1 Het aantal personen in werkervaring

Per jaar bekomen we een overzicht van de cumulatieve instroom in het garantiesysteem en van het aantal tijdelijke werkervaringsplaatsen die moeten voorzien worden per scenario. Dit laatste is weergegeven in de figuren 4.5 t.e.m. 4.7.

In *scenario 1A* waar alleen werkgaranties voorzien worden voor de nieuw ingestroomden in de 5 jaar werkloosheid zijn in het startjaar van het systeem 7 379 personen werkzaam in een tijdelijke werkervaringsjob of 70% van de totale instroom.

Vanaf 'jaar 1' komt er jaarlijks hetzelfde aantal bij maar verdwijnen er ook: het eerste jaar omwille van drop-out, het tweede jaar omwille van de beëindiging door de eerste cohorte van haar werkervaring en het afhaken van een percentage van de tweede cohorte, enz. In 'jaar 7' zien we terug een stijging van het aantal personen in werkervaring wat verklaard wordt door de veronderstelling die we maakten i.v.m. het substantiële percentage werklozen dat een tweede keer aanspraak maakt op een tijdelijke job, met name 25%. In 'jaar 10' moet voor 19 413 personen een tijdelijke job gezocht worden. Wanneer de doelstelling is om ook de stock aan langdurig werklozen mee op te nemen in het systeem (scenario 1B), bedraagt het aantal tijdelijke jobs dat moet voorzien worden in het eerste jaar 13 808 en in het elfde jaar 22 546.

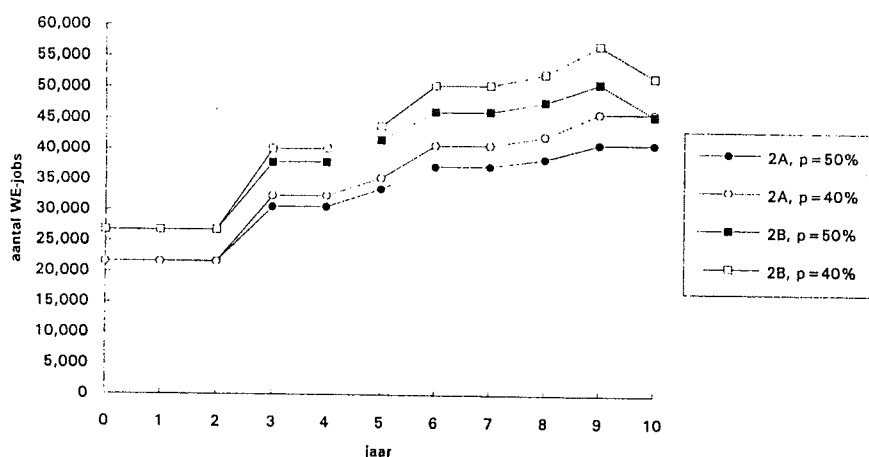


Figuur 4.5 Aantal WE-jobs voor +5 jaar werklozen (scenario 1)

Wanneer we de werking van het garantiesysteem voor de twee jaar werklozen (*scenario 2A*, enkel voor de instroom) doortrekken in de tijd, dan groeit het aantal jaarlijks te garanderen jobs aan van 21 613 in het eerste werkingsjaar tot bijna het dubbele (40 897) elf jaar later. In de meer pessimistische versie van scenario 2A met slechts 40%-doorstroming naar werk na werkervaring, moeten we rekening houden met een extra aanbod van 5 000 jobs in 'jaar 10' omdat relatief meer personen een tweede beurt nodig hebben.

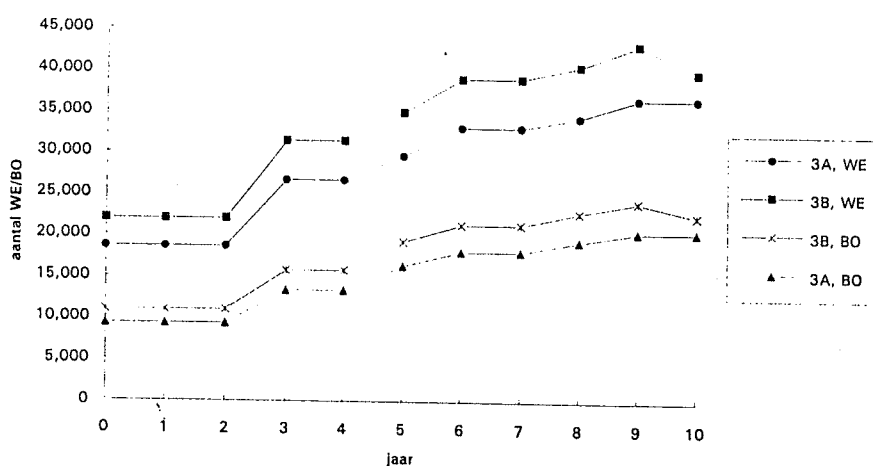
Indien we de voorraad van +2 jaar werklozen mee wensen op te nemen in het garantieplan (deelscenario B), dan betekent dit ook dat 5 000 extra werkervaringsplaatsen dienen gezocht te worden in de private en publieke sfeer zowel in het aanvangsjaar (26 764 jobs) als in 'jaar 10' (45 493 jobs). We veronderstellen hierbij een gespreide instroom over 10 jaar gezien de grote omvang.

Indien we daarbovenop nog veronderstellen dat niet 50% maar slechts 40% achteraf een reguliere job vindt, dan betekent dit 51 653 te voorziene jobs in 'jaar 10'. Merk op dat 'jaar 9' een piekjaar vormt wat betreft het te voorziene aantal werkervaringsplaatsen. Nadien lijkt zich een dalende trend in te zetten.



Figuur 4.6 Aantal WE-jobs voor +2 jaar werklozen (scenario 2)

In *scenario 3* lopen de aantallen nog verder op. Het aantal tijdelijke werkervaringsjobs voor de helft van de doelgroep van de +1 jaar werklozen ligt iets lager dan in scenario 2 en kent hetzelfde verloop als in scenario 2 met een piek in 'jaar 9'. Daarbovenop moeten in dit scenario ook nog eens evenveel stageplaatsen beschikbaar gesteld worden in de private sector voor de andere helft van de langdurig werklozen. In figuur 4.7 is het aantal beroepsopleidingen met stage op *jaarbasis* weergegeven.



Figuur 4.7 Aantal WE-jobs en beroepsopleidingen met stages (op jaarbasis) voor +1 jaar werklozen (scenario 3)

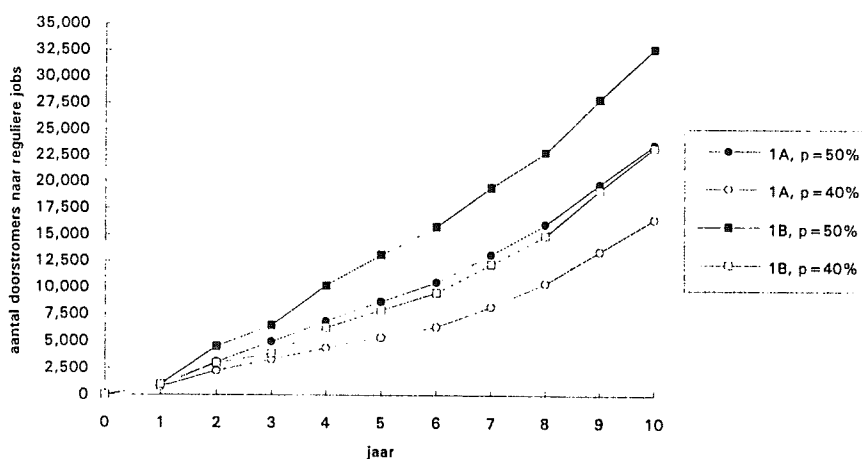
Noteer echter dat onze simulaties berusten op de veronderstelling van een constante instroom in de langdurige werkloosheid. In werkelijkheid zal, minstens om demografische redenen, deze instroom waarschijnlijk dalen: het aantal te voor-

ziene werkervaringsjobs en opleidingsplaatsen zal dan ook op langere termijn vermoedelijk lager liggen dan de simulaties voorspellen.

2.1.2 De netto-doorstroming naar het reguliere circuit

We hebben verondersteld dat iemand die deelneemt aan een werkervaringsjob nadien gemakkelijker werk vindt in het reguliere circuit. Concreet zijn we uitgegaan van bruto doorstromingspercentages naar werk van 50% en van 40% (bij volledige voltooiing van het traject). De centrale doelstelling van het garantieplan is immers om de herintegratie van de doelgroep in het gewone economische circuit te bevorderen. We hebben verondersteld dat ook zonder garantieplan een aantal mensen uit de doelgroep een job vindt en dat personen die werk vinden nadien ook terug werkloos kunnen worden. De figuren 4.8 t.e.m. 4.10 tonen voor de scenario's 1, 2 en 3 het verschil in tewerkstellingsgraad in de reguliere sector voor de doelgroep met en zonder garantiesysteem.

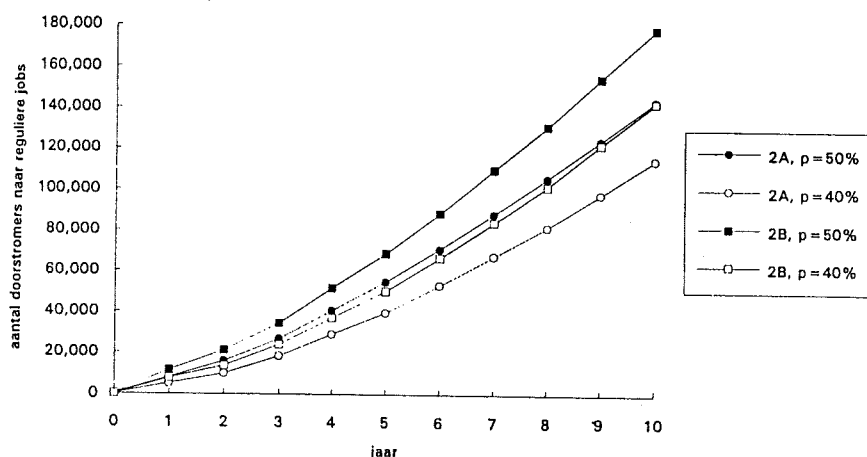
In *scenario 1* (figuur 4.8) betekent dit dat op 11 jaar tijd een verhoogde doorstroming naar het reguliere circuit mag verwacht worden van maximum 32 652 personen. Dit is het geval waarin zowel aan de instromers in de vijf jaar werkloosheid als aan de 'voorraad' een werkgarantie wordt aangeboden en waarbij de kans op het vinden van werk na werkervaring gelijk is aan 50%. Minimaal wordt van de reguliere arbeidsmarkt verwacht dat ze 16 512 personen extra kan tewerk stellen over 11 jaar gezien; dit is wanneer de kans op werk 40% bedraagt en enkel aan de instroom een werkgarantie wordt aangeboden.



Figuur 4.8 De netto-doorstroming naar het reguliere circuit door +5 jaar werklozen (scenario 1)

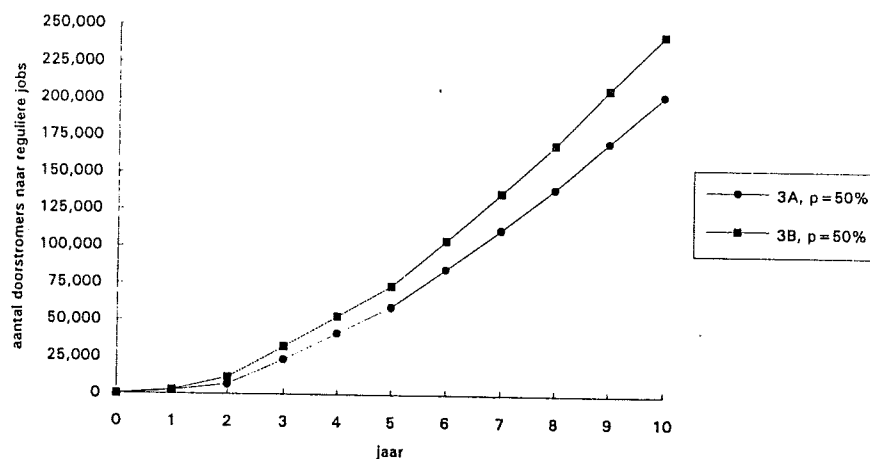
In *scenario 2* (figuur 4.9) volgt uit de simulaties dat na tien jaar werking van het garantiesysteem de arbeidsvraag minimum 114 299 en maximum 177 855 banen kan creëren. Het minimum is ook hier het geval met enkel garanties voor de instroom

en een kans op werk van 40%; het maximum staat voor het scenario B inclusief garanties voor de voorraad én een tewerkstellingskans nadien van 50%.



Figuur 4.9 De netto-doorstroming naar het reguliere circuit door +2 jaar werklozen (scenario 2)

In *scenario 3* tot slot (figuur 4.10) levert de simulatie extra banen op voor 203 066 personen in het reguliere circuit in deelscenario A en 243 526 banen in deelscenario B.



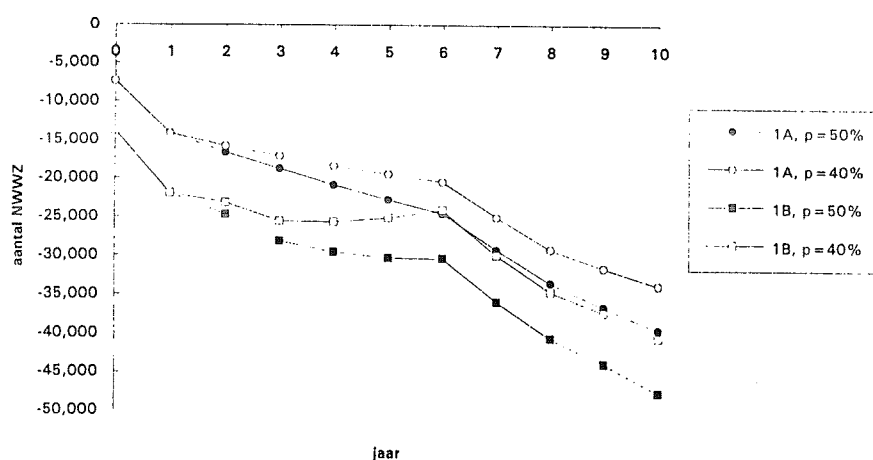
Figuur 4.10 De netto-doorstroming naar het reguliere circuit door +1 jaar werklozen (scenario 3)

2.1.3 De netto-vermindering van de werkloosheid

Tegenover deze extra overheidsinspanningen om voldoende werkervaringsplaatsen te voorzien in de publieke en private sfeer en tegenover de extra ruimte in het reguliere circuit om de verhoogde doorstroming op te vangen, dienen we de netto-daling in de werkloosheid te plaatsen die dankzij deze werkervaring kan

gerealiseerd worden. De impact op het aantal NWWZ in de langdurige werkloosheid wordt voor de drie scenario's respectievelijk weergegeven in de figuren 4.11, 4.12 en 4.13. In het eerste werkingsjaar van het garantiesysteem is de netto-daling van de werkloosheid steeds gelijk aan het aantal personen in werkervaring eventueel verhoogd met de vroegtijdige afhakers die werk gevonden hebben en het verhoogd aantal tijdelijke uittrekers. In de jaren die daarop volgen, wordt deze netto-daling extra beïnvloed (in positieve zin) door het doorstromingseffect naar een reguliere job na werkervaring, maar ook (in negatieve zin) door de daling van het aantal geschorsten.

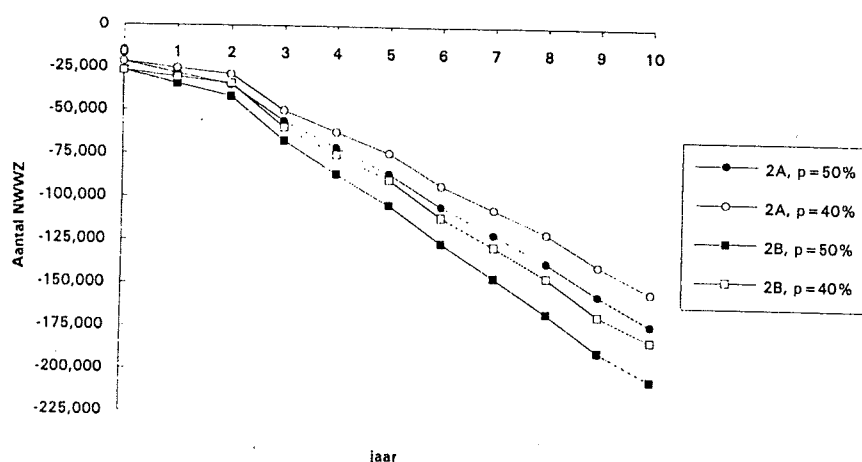
In *scenario 1* (figuur 4.11) daalt het aantal NWWZ cumulatief over tien jaar bekeken met bijna 40 000 personen op een totale cumulatieve instroom over dezelfde periode van 115 951. In deelscenario B met een garantiesysteem voor instroom én voorraad, wordt op tien jaar tijd een netto-daling gerealiseerd van 47 600 NWWZ op een globale cumulatieve instroom in het garantiesysteem van 146 569 personen. In het pessimistisch scenario met een doorstromingsresultaat van 40% i.p.v. 50% ligt de daling voor de deelscenario's A en B respectievelijk 5 655 en 7 046 personen lager.



Figuur 4.11 Netto-daling van het aantal NWWZ met werkloosheidsduur 5 jaar en meer (scenario 1)

In de hypothesen van *scenario 2A* met 50% kans op werk (figuur 4.12) kan over een periode van 11 jaar een netto-daling gerealiseerd worden van 171 596 NWWZ met werkloosheidsduur van 2 jaar en langer.

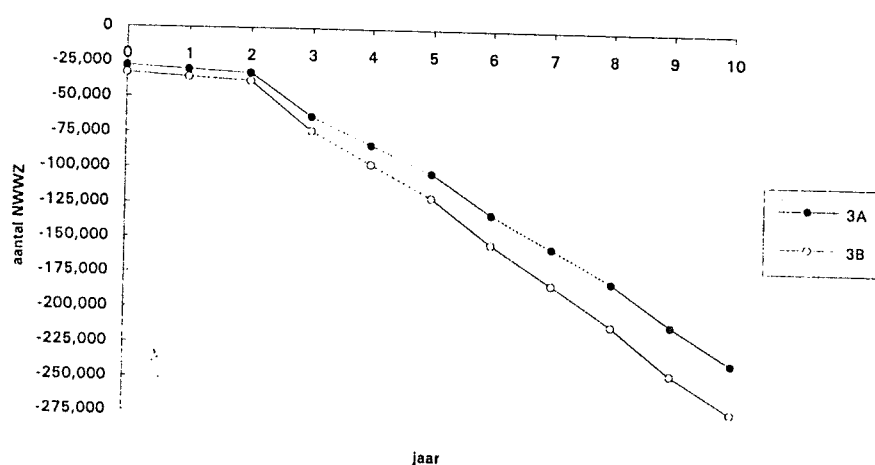
Een garantieplan dat rekening houdt met de bestaande voorraad van +2 jaar werklozen kan een daling bewerkstelligen van 203 885 +2 jaar werklozen. In de situatie met minder effectieve werkervaring (met 40% kans op werk nadien) bedraagt deze daling respectievelijk 152 962 en 180 810 personen.



Figuur 4.12 Netto-daling van het aantal NWWZ met werkloosheidsduur 2 jaar en meer (scenario 2)

In *scenario 3* tot slot (figuur 4.13) bedraagt de mogelijke daling van het aantal langdurig werklozen 234 611 personen in het geval dat enkel de nieuw ingestroomden een garantie krijgen op werkervaring of opleiding; in het geval dat tegelijk de voorraad mee verwerkt wordt (over 10 jaar gespreid), worden 35 021 personen méér uit hun situatie van werkloosheid bevrijd.

Bij deze hoge cijfers past dezelfde kanttekening als in subsectie 2.1.1: ze berusten o.a. op de veronderstelling van een constante instroom in de langdurige werkloosheid, en van een sterke stijging van de stock langdurig werklozen in het referentiescenario. Als de trend in het referentiescenario lager uitvalt (bv. om demografische redenen) zal de instroom in het garantieplan dalen en zal de 'vermeden werkloosheid' ook lager uitvallen.



Figuur 4.13 Netto-daling van het aantal NWWZ met werkloosheidsduur 1 jaar en meer (scenario 3)

2.1.4 De macro-budgettaire balans voor de overheid

In deze paragraaf vertalen we de zonet besproken reële effecten van het garantieplan (in de drie scenario's) in budgettaire termen voor de overheid. Enerzijds zijn er de enorme kosten voor de overheid die verbonden zijn aan de jaarlijks te garanderen jobs, opleidingen en begeleiding, deze worden voornamelijk gedragen door de Vlaamse overheid. Anderzijds zijn er de positieve effecten inzake de daling in de werkloosheid en het aantal uitkeringen en het verhoogde potentieel aan belastingbetalers in het reguliere circuit. Dit betekent fiscale meeropbrengsten voor de federale overheid en parafiscale meeropbrengsten voor de sociale zekerheidskas. De geactualiseerde netto-waarden (baten-kosten) over 11 jaar beschouwd zijn samengebracht in tabel 4.8. Voor meer gedetailleerde cijfers verwijzen we naar bijlage 6.

Tabel 4.8 Macro-budgettaire balans voor de overheid (Vlaamse Gemeenschap, federale overheid, Sociale zekerheid (in miljoen BEF)

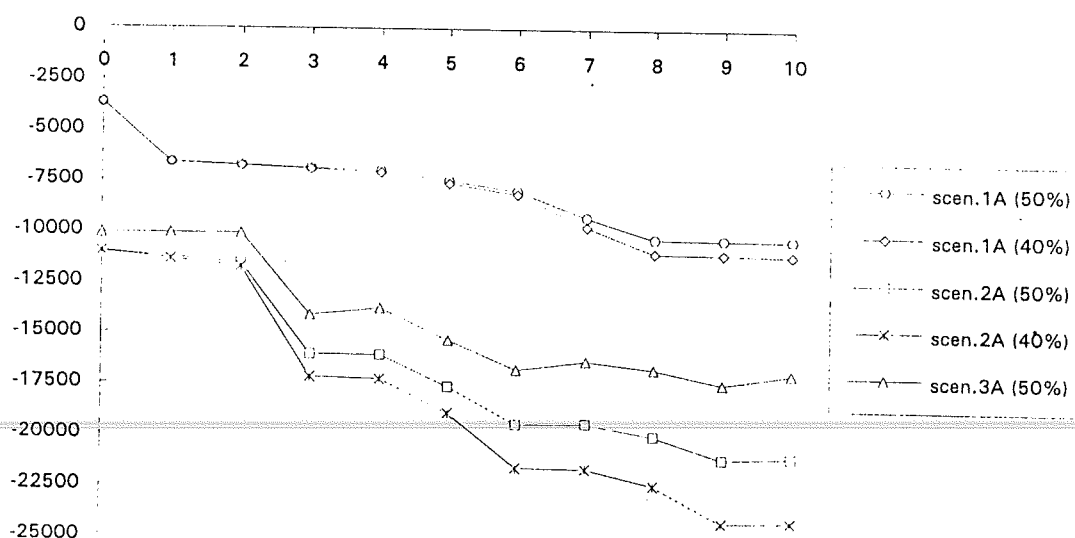
	Kans op werk	Overheid	Scenario 1 (+5 jaar WLH)	Scenario 2 (+2 jaar WLH)	Scenario 3 (+1 jaar WLH)
Deelscenario A (stroom)	p=50%	Totaal	+ 16 880	+ 238 222	+ 317 275
		Vlaams	-77 200	-164 992	-141 203
		Federaal	+15 573	+73 805	+105 594
		RSZ	+78 507	+329 409	+352 884
	p=40%	Totaal	- 3 623	+ 149 736	p.m.
		Vlaams	-79 842	-179 596	
		Federaal	+13 120	+61 982	
		RSZ	+63 099	+267 350	
Deelscenario B (stock+stroom)	p=50%	Totaal	+ 26 812	+ 293 967	+ 390 663
		Vlaams	-102 697	-207 314	-165 492
		Federaal	+21 875	+92 385	+128 662
		RSZ	+107 634	+408 896	+427 493
	p=40%	Totaal	- 2 947	+ 184 752	p.m.
		Vlaams	-106 715	-225 398	
		Federaal	+18 294	+77 640	
		RSZ	+85 474	+332 510	

De bedragen zijn geactualiseerd over een tijdsspanne van 11 jaar (reële discontovoet = 2%).

Met uitzondering van één scenario, is de globale overheidsbalans over 11 jaar beschouwd steeds positief (scenario 1 zou onder de '40%-hypothese' ook positief worden vanaf een tijdshorizon van 12 jaar). De netto-baat is telkens hoger in de B-scenario's waarin zowel de nieuwe instroom als de bestaande voorraad van werklozen mee wordt opgenomen in het werkgarantiecircuit. Het verschil tussen de 40%- en 50%-variant inzake doorstromingsresultaat van de werkervaringsprojecten is zeer belangrijk voor de budgettaire weerslag.

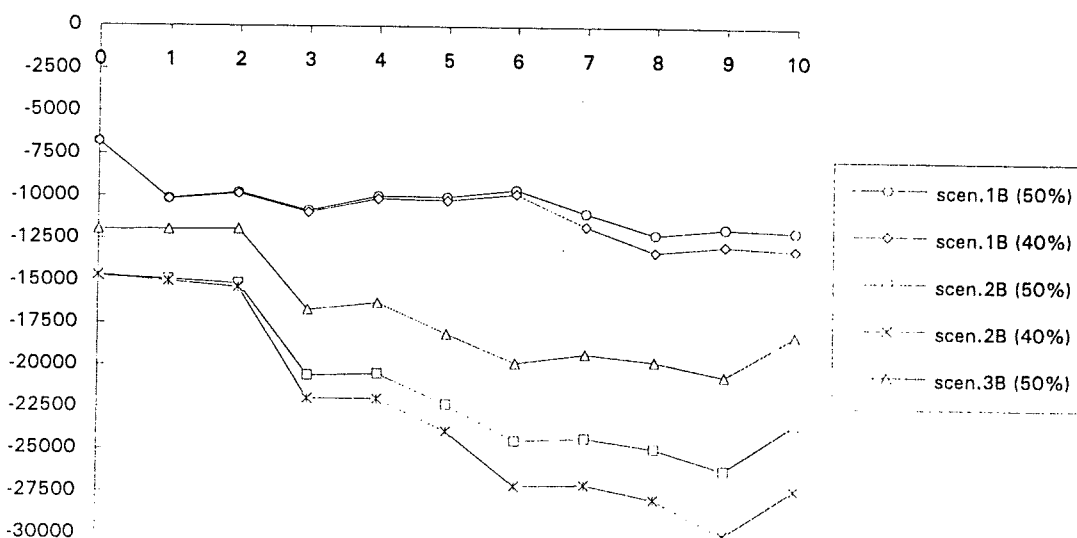
Voor de *Vlaamse overheid* zien we - bij ontstentenis van trekkingsrechten bij de federale overheid - telkens een negatieve balans over een tijdsperiode van 11 jaar bekeken. In de figuren 4.14 en 4.15 wordt het verloop van de meerkosten van een werkgarantiesysteem voor de Vlaamse overheid weergegeven in de tijd.

Figuur 4.14 geeft het verloop van de meerkosten weer wanneer enkel aan de instromers in de langdurige werkloosheid een beroepsopleiding met tijdelijke job of stage wordt aangeboden. We merken hier een continue stijging van de meerkosten in de tijd: van een bedrag in 'jaar 0' dat ligt tussen 3,7 miljard en 11 miljard tot meer dan een verdubbeling ervan in jaar 10, met name tussen 10,3 en 24,1 miljard BEF.



Figuur 4.14 Verloop van de balans (jaar 0 tot jaar 10) voor de Vlaamse overheid: garantiesystemen voor de instroom in de (zeer) langdurige werkloosheid (A-scenario's)

Wanneer ook aan de 'voorraad' van (zeer) langdurig werklozen een werkgarantie wordt aangeboden, bedraagt de initiële meerkost (in jaar 0) voor de Vlaamse overheid tussen 6,8 miljard en 14,7 miljard (cf. figuur 4.15). Haar uitgaven stijgen de volgende 9 jaren tot een bedrag tussen 11,8 en 29,9 miljard afhankelijk van het scenario (1, 2 of 3) en de effectiviteitshypothese (50% of 40% doorstroming na werkervaring). Voor scenario's 2 en 3 ligt de meerkost in jaar 10 terug op een lager niveau.



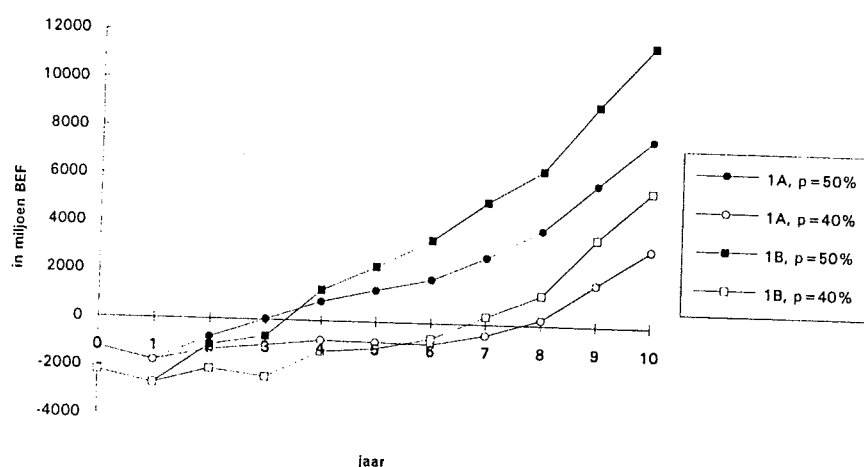
Figuur 4.15 Verloop van de balans voor de Vlaamse overheid: garantiesystemen voor de instroom en de voorraad van (zeer) langdurig werklozen (B-scenario's)

De stijgende uitgaven van de Vlaamse overheid in de tijd kunnen echter gecompenseerd worden door de stijgende meeropbrengsten uit het garantiesysteem voor de *federale overheid* en de *sociale zekerheid*. Dit gebeurt zelfs in die mate dat de globale overheidsbalans positiever wordt naarmate het garantieplan langer in voege is. We bekijken hierna in detail het patroon van de *globale* overheidsbalans in de tijd per afzonderlijk scenario.

Wat *scenario 1* betreft (figuur 4.16), stellen we vast dat de overheidsbalans over een tijdsspanne van 10 jaar bekeken nog negatief is wanneer de werkervaring slechts een doorstroming naar werk van 40% kan genereren. In deelscenario A bedraagt de geactualiseerde meerkost voor de overheid over 11 jaar bekeken 3,62 miljard BEF. Slechts vanaf het achtste werkingsjaar realiseert de overheid een netto-opbrengst. Om de totale meerkost terug te winnen heeft zij echter 12 jaar nodig.

In deelscenario B bedraagt de geactualiseerde meerkost (11 jaar) voor de overheid 2,95 miljard BEF. In beide gevallen zou de balans positief worden bij een tijdshorizon van minstens 12 jaar.

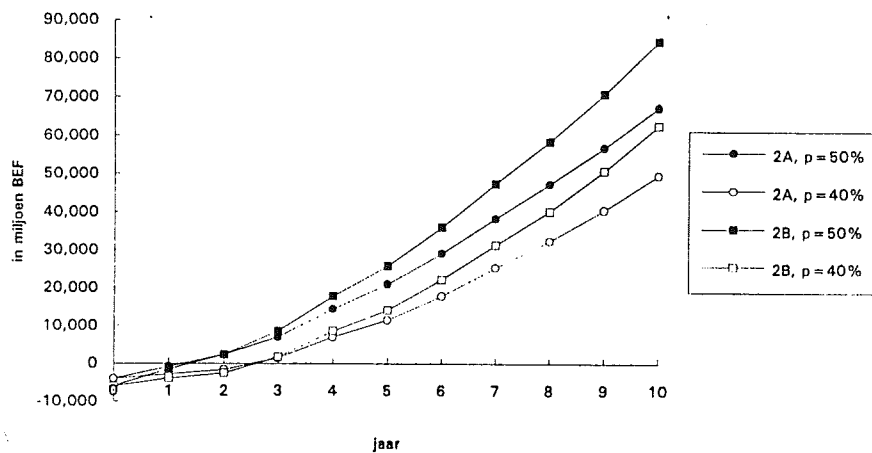
Wanneer een doorstroming van 50% kan gerealiseerd worden met de werkerervaring is de kosten-batenbalans voor de overheid positief op kortere tijd. De meerkosten van de eerste drie (vier) jaren in deelscenario A (deelscenario B) ten belope van 3,72 (6,68) miljard BEF kunnen op zes jaar tijd volledig gerecupereerd worden door de overheid.



Figuur 4.16 Balans voor de overheid: Scenario 1 (+5 jaar werklozen), deelscenario's A en B

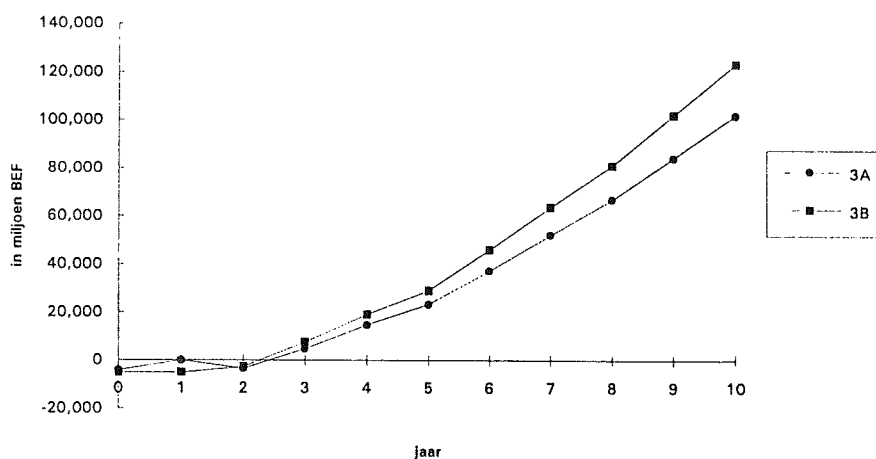
In *scenario 2* voor de +2 jaar werklozen (figuur 4.17) is de initiële kost voor de overheid veel zwaarder dan in *scenario 1*. In het startjaar van het werkgarantieplan dient zij bijna 4 miljard extra te investeren wanneer enkel rekening gehouden wordt met de instroom en bijna 6 miljard wanneer de overheid tegelijk 10% van de stock mee opneemt in het garantiesysteem. De terugverdieneffecten beginnen hier echter veel vlugger te spelen: reeds in het derde jaar boekt de overheid een nettowinst van haar investeringen. Over 11 jaar bekeken bedraagt de gerealiseerde (geactualiseerde) nettowinst van de overheid 238,2 miljard (deelscenario A) of 294 miljard (deelscenario B).

Ook wanneer we uitgaan van een 40%-doorstroming naar werk na werkervaring, blijft de netto-winst voor de overheid over de beschouwde periode hoog, namelijk 149,7 miljard in deelscenario A en 184,7 miljard in deelscenario B. Het break-evenpunt wordt in beide gevallen bereikt rond het vijfde werkingsjaar van het werkgarantiesysteem.



Figuur 4.17 Balans voor de overheid: scenario 2 (+2 jaar werklozen), deelscenario's A en B

Voor het *derde scenario* (figuur 4.18) noteren we ook een aanzienlijke extra investeringskost de eerste drie werkingsjaren van het garantiesysteem. Dit heeft te maken met de enorme omvang van de groep waarvoor men een werkervarings- of opleidingsaanbod dient uit te bouwen. Maar de terugverdieneffecten die ten volle beginnen te spelen in het vierde werkingsjaar zijn dan ook des te groter. Over een tijdshorizon van 11 jaar bekeken, zou de overheid in dit scenario een netto-winst kunnen genereren van 317,2 miljard (deelscenario A) tot 390,7 miljard (deelscenario B).



Figuur 4.18 Balans voor de overheid: scenario 3 (+1 jaar werklozen), deelscenario's A en B

2.1.5 De globale maatschappelijke balans

Tot slot bekijken we de totale maatschappelijke balans in tabel 4.9. Dit is de som van de balans voor de overheid, de verwachte inkomensbalans van de deelnemers aan het garantiesysteem, de balans voor de werkgevers (die we ook hier in evenwicht veronderstellen) en de balans voor de rest van de maatschappij.

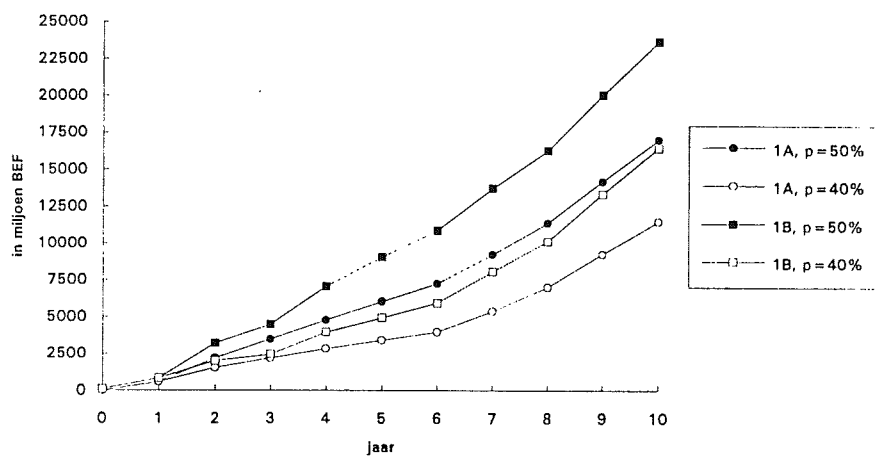
Tabel 4.9 Macro-economische balans voor de maatschappij (in miljoen BEF)

	kans op werk	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Deelscenario A (stroom)	p=50%	+ 65 781	+ 427 880	+ 565 527
	p=40%	+ 41 176	+ 319 184	p.m.
Deelscenario B (stock+stroom)	p=50%	+ 94 532	+ 531 204	+ 692 028
	p=40%	+ 58 789	+ 396 605	p.m.

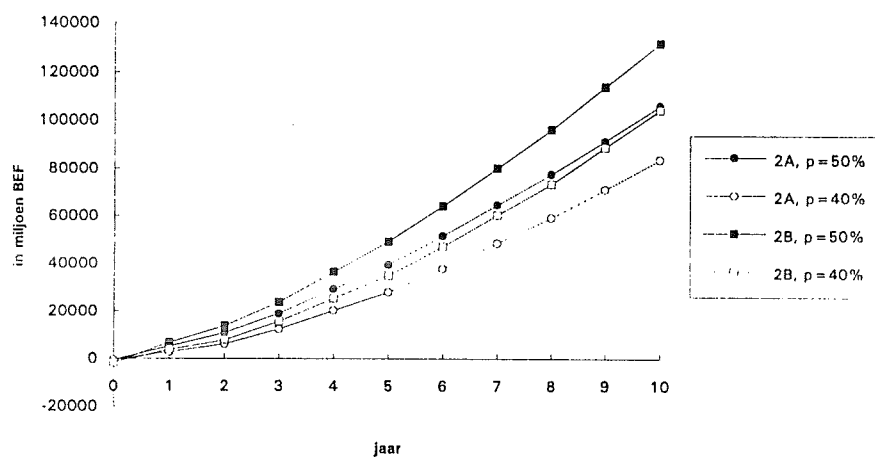
De bedragen zijn geactualiseerd over een tijdsspanne van 11 jaar (reële discontovoet = 2%).

We stellen vast dat over 11 jaar beschouwd in alle scenario's deze balans positief is. Het verschil tussen de 50%- en 40%-varianten blijft bestaan maar wordt afgezwakt door de positieve verwachte inkomensbalans voor de doelgroep (cf. individuele balans 2.1 infra). Over een tijdsspanne van 11 jaar bekeken, is de winst van het garantieplan in het scenario 3 voor alle +1 jaar werklozen (instroom + stock) het grootst.

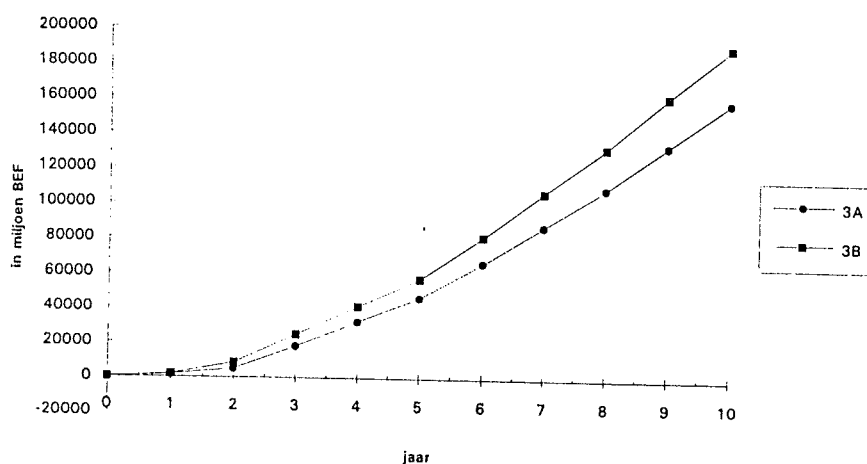
De figuren 4.19, 4.20 en 4.21 geven te zien dat in het aanvangsjaar in de scenario's 2 en 3 de maatschappelijke balans negatief is. Dit toont aan dat de extra overheidsinvesteringen hier groter zijn dan de som van de verwachte inkomensstroom van de deelnemers en de meerproductie in de publieke werkervaringsprojecten. Enkel in scenario 1 (voor de +5 jaar werklozen) zien we in het startjaar een positieve maatschappelijke balans wat te danken is aan het beperkte deadweight-effect (en dus de grotere netto-toename van de toegevoegde waarde).



Figuur 4.19 Balans voor de maatschappij (scenario 1; garantiesysteem +5 jaar werklozen)



Figuur 4.20 Balans voor de maatschappij (scenario 2; garantiesysteem +2 jaar werklozen)



Figuur 4.21 Balans voor de maatschappij (scenario 3; garantiesysteem +1 jaar werklozen)

3. Besluit

1. Bijna alle scenario's zijn haalbaar vanuit budgettair oogpunt. De nettokost in jaar 1 varieert naargelang het scenario tussen 1 en 6 miljard; een break-even wordt meestal bereikt na 3 à 6 jaar. Eén uitzondering vormt het scenario voor de +5 jaar werklozen met een beperkte doorstromingskans naar werk: daar wordt de geactualiseerde overheidsbalans slechts positief na 12 jaar. Op langere termijn gaat een grotere daling van de werkloosheid zelfs hand in hand met een grotere budgettaire winst.
Merk op dat de kosten geconcentreerd zijn bij de Vlaamse overheid, terwijl de baten toekomen aan de federale overheid en de RSZ. Er zal dus gezocht moeten worden naar een passend systeem van trekkingsrechten om de diverse instanties te laten delen in de netto-baten. Op langere termijn kunnen alle overheden er immers beter van worden.
2. De budgettaire haalbaarheid komt niet in het gedrang door naast de 'stroom' van langdurig werklozen ook de 'stock' in het garantieplan op te nemen. Een grotere doelgroep in het werkgarantiesysteem vergt grotere budgettaire inspanningen in de beginfase maar de terugverdieneffecten zijn ook des te groter, zodanig dat over een tijdsspanne van 10 jaar de budgettaire balans telkens positiever is in de B-scenario's.
3. Aan een goede sociale behandeling van de doelgroep zijn alleen grenzen in de mate dat daar onvoldoende doorstroming naar werk tegenoverstaat. Dit bleek uit de simulaties van een werkgarantieplan voor +5 jaar werklozen waarbij we voor de doelgroep de langste werkervaringsperiode vooropstelden in combinatie met de sterkste verbetering van de inkomenssituatie. Een beperkte door-

stroming zorgde hier voor een deficitaire balans voor de overheid over elf jaar bekeken.

4. De globale baat voor de samenleving is uitgesproken positief (op een beperkte nettokost na in 'jaar 0' in de scenario's 2 en 3). Dit is inherent aan de filosofie van activering: daar waar werkloosheidsuitkeringen steriele transfers zijn, gaat tewerkstelling gepaard met een productieve aanwending van dezelfde middelen.
5. Vanuit organisatorisch standpunt is wel een zware inspanning nodig: in scenario 1 (+5 jaar werklozen) moet gestart worden met 14 000 arbeidsplaatsen⁷ (weliswaar zijn een groot deel hiervan deeltijdse jobs) om na 10 jaar te evolueren tot 22 500 jobs. Bovendien moeten jaarlijks de helft van deze werklozen een beroepsopleiding krijgen⁸ en wordt iedere werkzoekende actief begeleid naar werk. In scenario 2 gaat het om bijna dubbel zoveel arbeids- en opleidingsplaatsen; en in scenario 3 eveneens. Alleen al voor de beroepsopleiding zou dit een méér dan verdubbeling van de huidige capaciteit impliceren (tenzij men de beschikbare middelen heroriënteert i.f.v. het garantieplan).
6. Een garantieplan stelt zich als doel om personen te herintegreren in een reguliere werksituatie wat een gevoelige stijging impliceert van de uitstroom naar werk naarmate het garantieplan vordert. Voor de drie uitgetekende scenario's betekent dit concreet dat 11 jaar na de start van het garantiesysteem respectievelijk 32 600 +5 jaar werklozen, 178 000 +2 jaar werklozen of 243 500 +1 jaar werklozen een reguliere job zouden moeten gevonden hebben. Dit veronderstelt een arbeidsmarkt waar voldoende ruimte is voor nieuwe jobs (met veel beperkte kwalificatievereisten).
7. Wat de voorkeur voor een 'vroegere' (scenario 3) respectievelijk 'latere' (scenario 1) ingreep betreft, zijn er verschillende argumenten in onderling tegengestelde zin:
 - hoe vroeger, hoe geringer de inspanning per individu in de beginfase van het garantiesysteem;
 - hoe vroeger, hoe groter wellicht de vermeden kost van verdere werkloosheid; maar ook:
 - hoe vroeger, hoe beperkter de herverdeling van kansen ten voordele van de zwakste doelgroepen;
 - hoe vroeger, hoe groter het te verwachten deadweighteffect;
 - hoe vroeger, hoe minder aantrekkelijk het verschil tussen deelname en niet-deelname voor het individu.

⁷ Tenminste als men de 'stock' mee wil opnemen.

⁸ We veronderstellen immers dat in scenario 1 de BO over 2 jaar gespreid wordt.

- hoe vroeger, hoe meer gevaar voor 'carrousels' (recidivisme);
 - hoe vroeger, hoe groter de vereiste organisatorische inspanning.
8. Onze cijfermatige simulaties moeten met de nodige omzichtigheid gehanteerd worden, omdat ze berusten op allerhande veronderstellingen. Een wijziging in één of enkele van de parameters kan dus leiden tot andere resultaten. Veel neveneffecten (zowel positieve als negatieve) zijn niet in de simulaties verdisconteerd.

HOOFDSTUK 5

MACRO-ECONOMISCHE EFFECTEN VAN OPLEIDINGS- EN WERKERVERINGSGARANTIES VOOR ZEER LANGDURIG WERKLOZEN

Opleidings- en werkerveringsgaranties voor zeer langdurig werklozen beïnvloeden de arbeidsmarkt via meerdere kanalen dan deze die in de vorige twee hoofdstukken centraal stonden. In dit hoofdstuk geven we een globaal overzicht van de mogelijke positieve en negatieve reële macro-economische effecten van dergelijke garantieprogramma's. Op de financiële implicaties ervan gaan we niet in. In onze bespreking veronderstellen we dat er geen andere opleidings- en werkerveringsprogramma's bestaan dan deze voor zeer langdurig werklozen.

In paragraaf 1 ontwikkelen we een macro-economisch arbeidsmarktmodel dat de basis vormt voor onze analyse. Het model schetst het globaal kader waarin alle positieve en negatieve effecten van opleidings- en werkerveringsgaranties gesitueerd worden. In paragraaf 2 worden deze effecten uitgebreider besproken. Paragraaf 1 is vrij technisch van aard. Lezers die niet vertrouwd zijn met macro-economische modellering kunnen evenwel zonder al te veel problemen onmiddellijk overgaan naar paragraaf 2. Ter inleiding van deze paragraaf worden de krachtlijnen van het model hernomen. Paragraaf 3 bevat een empirische analyse voor België van één van de belangrijkste arbeidsmarktrelaties, namelijk de relatie tussen de werkloosheid en de loonvorming. Ook dit is een vrij technische paragraaf. Onze empirische bevindingen komen evenwel ook aan bod in paragraaf 4 die dit hoofdstuk besluit.

1. Het arbeidsmarktmodel

Ons model veronderstelt bedrijven die hun kosten minimaliseren om een gegeven productie te realiseren. De hoogte van de productie wordt bepaald (en beperkt) door het deel van de macro-economische bestedingen dat niet door de overheid wordt voldaan. Er wordt verondersteld dat de bedrijven geen voorraden opbouwen. De productie is gelijk aan de vraag.

Het arbeidsmarktmodel

$$y_{pr} = a + \alpha n_{pr} + \beta z_{pr} + \gamma k \quad (1)$$

$$n_{pr} = d_0 + d_1 y - v_1 z_{pu} - d_2(w-p+t_p+x_1) + d_3(w-\theta-p+t_p+x_2-s) + d_4 r \quad (2)$$

$$z_{pr} = e_0 + d_1 y - v_1 z_{pu} - e_2(w-\theta-p+t_p+x_2-s) + e_3(w-p+t_p+x_1) + e_4 r \quad (3)$$

$$n_{pu} = f_0 - v_2 z_{pu} \quad (4)$$

$$N = N_{pr} + N_{pu} \quad (5)$$

$$z = [Z_{pr} + Z_{pu}] / L_s \quad (6)$$

$$l_s = b_0 + b_1(w-t_w-p) - \delta ltu \quad (7)$$

$$u = (L_s - N) / L_s \quad (8)$$

$$w-p = a_0 - a_1 \ln(u_e) + a_2 q + a_3 t_w - a_4 t_p + a_5 mm + a_6 rr \quad (9)$$

$$u_e = u_o - \pi ltu_o \quad (10)$$

$$u_o = u - z - t \quad (11)$$

$$ltu_o = ltu - z - t \quad (12)$$

$$ltu = \lambda u_{-1} \quad (13)$$

met: y_{pr} : output van de bedrijven in de private sector (log)

n_{pr} , N_{pr} : reguliere werkgelegenheid in de private sector (aantal werknemers)

z_{pr} , Z_{pr} : aangeworvenen via een werkervaringsprogramma in de private sector

- k: kapitaalstock in de private sector (log)
- n_{pu} , N_{pu} : reguliere werkgelegenheid in de publieke sector (aantal werknemers)
- n , N : totale reguliere werkgelegenheid (aantal werknemers)
- z_{pu} , Z_{pu} : aangeworvenen via een werkervaringsprogramma in de publieke sector
- z : totaal aantal personen aangeworven in het kader van een werkervaringsprogramma (in verhouding tot de actieve bevolking)¹
- t : aantal werklozen in een opleidingsprogramma (andere dan z , in verhouding tot de actieve bevolking)
- w : nominale bruto loonvoet van reguliere werknemers (log)
- p : outputprijs (log)
- $w-p$: reële bruto loonvoet van reguliere werknemers (log)
- y : reële macro-economische vraag (log)
- x : niet-loonkosten per werknemer (bv. aanwervingskosten, in verhouding tot het regulier bruto loon)²
- x_1 : niet-loonkosten per reguliere werknemer
- x_2 : niet-loonkosten per aangeworven langdurig werkloze (via een werkervaringsprogramma)
- $w-p+t_p$: reële loonkosten per reguliere werknemer (log)
- $w-p+t_p+x_1$: reële arbeidskosten per reguliere werknemer (log)³
- s : subsidie per aangeworven werkloze via een werkervaringsprogramma (in verhouding tot het bruto loon)
- θ : verschil tussen het bruto loon van reguliere werknemers en het bruto loon van gesubsidieerde werknemers (in verhouding tot het regulier bruto loon)
- $w-\theta-p+t_p+x_2-s$: reële arbeidskosten per gesubsidieerde werknemer (log)

1 Indien bijvoorbeeld 2% van de actieve bevolking aangeworven werd in het kader van een actief werkervaringsprogramma, zal gelden dat $z=0,02$. Dezelfde interpretatie moet gegeven worden aan de andere variabelen die uitgedrukt zijn in verhouding tot de actieve bevolking (t , u , u_e , l_{tu} , enz.).

2 Indien de niet-loonkosten bijvoorbeeld 20% van het bruto loon bedragen, zal gelden dat $x=0,2$. Dezelfde interpretatie geldt voor de andere kosten (t_p) of aftrekken (t_w , s , q) die gelden ten aanzien van het bruto loon.

3 Deze schrijfwijze heeft alles te maken met de eenvoudige, logaritmische voorstelling van het model. De reële arbeidskost per reguliere werknemer is, in originele variabelen, $W(1+t_p+x_1)/P$. Logaritmisch wordt dit $w+t_p+x-p$, waarbij $w=\log(W)$, $p=\log(P)$ en $t_p+x_1 \approx \log(1+t_p+x_1)$.

r :	reële kapitaalkosten (log)
l_s, L_s :	arbeidsaanbod (aantal personen)
$w-p-t_w$:	reëel netto loon per reguliere werknemer (log)
q :	arbeidsproductiviteit (log)
u :	totale werkloosheidsgraad, incl. personen in opleidings en werk-ervaringsprogramma's (in verhouding tot de actieve bevolking)
u_e :	<i>effectieve</i> werkloosheidsgraad (in verhouding tot de actieve bevolking)
u_o :	'open' werkloosheidsgraad (in verhouding tot de actieve bevolking)
t_w :	belastingvoet op de werknemer (in verhouding tot het bruto loon)
t_p :	belastingvoet op de werkgever (in verhouding tot het bruto loon)
mm :	'mismatch' (log)
rr :	vervangingsratio (werkloosheidsuitkering in % van het bruto loon)
ltu :	lange-termijnwerkloosheidsgraad (in verhouding tot de actieve bevolking)
ltu_o :	'open' lange-termijnwerkloosheidsgraad (in verhouding tot de actieve bevolking)
u_{-1} :	totale werkloosheidsgraad (in verhouding tot de actieve bevolking) in de vorige periode
$a_i, b_i, d_i, e_i, f_i \geq 0; 0 \leq \alpha, \beta, \gamma, \theta, a_2, a_3, a_4, \pi, \lambda, \delta, v_1, v_2 \leq 1$	
$d_2 > d_3, e_2 > e_3, x_2 > x_1$	

Noot: De aanduiding 'log' achter een variabele wijst erop dat deze variabele als natuurlijk logaritme voorkomt. Een aantal variabelen (n, z, l_s) komen zowel in kleine letter als in hoofdletter voor. Kleine letters wijzen op natuurlijk gelogarithmeerde variabelen, hoofdletters op originele aantallen.

Vergelijking (1) beschrijft het productieproces. De output (y_{pr}) wordt geproduceerd volgens een Cobb-Douglas productiefunctie. Naast technologie, weerspiegeld in a , en kapitaal (k) zetten de bedrijven twee soorten werknemers in: 'reguliere' werknemers (n_{pr}) en gesubsidieerde langdurig werklozen (z_{pr}). Deze laatsten zullen we verder gesubsidieerde werknemers noemen.

De vergelijkingen (2) tot en met (5) verklaren de tewerkstelling (arbeidsvraag). Vergelijking (7) geeft het arbeidsaanbod weer. Vergelijking (8) leidt de totale werkloosheid af als het verschil tussen het arbeidsaanbod en de reguliere tewerkstelling. De vergelijkingen (9) tot en met (13) betreffen de loonvorming.

De totale macro-economische arbeidsvraag (tewerkstelling) is opgesplitst in 4 componenten: de reguliere arbeidsvraag in de private sector (n_{pr}), de reguliere arbeidsvraag in de publieke sector (n_{pu}), de vraag naar gesubsidieerde werknemers (langdurig werklozen in werkervaring) in de private sector (z_{pr}) en de vraag naar gesubsidieerde werknemers in de publieke sector (z_{pu}).

We behandelen eerst de arbeidsvraag in de private sector (vergelijkingen 2 en 3). Het optimaliseringsproces van de bedrijven met het oog op de bepaling van de werkgelegenheid van beide soorten werknemers wordt uiteengezet in bijlage 7. Hier beperken we ons tot de resultaten. De vraag naar beide soorten werknemers is positief afhankelijk van de gevraagde productie, d.w.z. de omvang van de afzetmarkt. Deze wordt in de eerste plaats bepaald door de macro-economische bestedingen (y). In de tweede plaats speelt echter ook de mate waarin de overheid inspeelt op deze bestedingen. De vergelijkingen (2) en (3) weerspiegelen de idee dat de creatie van gesubsidieerde jobs in de overheidssector (z_{pu}) een deel van de arbeidsmarkt voor private bedrijven kan afroemen. Dit zal het geval zijn als de overheidsbanen hetzelfde werk inhouden als reguliere of gesubsidieerde banen in de private sector. Een toename van gesubsidieerde jobs bij de overheid (z_{pu}) zal dan de private werkgelegenheid afremmen. De parameter v_1 duidt aan in welke mate dit gebeurt⁴.

Eens de afzet gekend, zullen bedrijven een keuze maken over de productietechniek om deze afzet te realiseren. De relatieve kosten van de verschillende productiefactoren zijn hierbij determinerend. De vraag naar reguliere werknemers is negatief afhankelijk van de reële arbeidskosten ($w-p+t_p+x_1$) per reguliere werknemer. Deze arbeidskosten omvatten de loonkosten en andere kosten. De loonkosten omvatten het bruto loon (w) en de patronale bijdragen (t_p). Als andere kosten (x_1) zijn er o.a. opleidings- en aanwervingskosten. Verder is de vraag naar reguliere werknemers positief afhankelijk van de reële arbeidskosten van gesubsidieerde werknemers ($w-\theta-p+t_p+x_2-s$) en van de reële kosten van kapitaal (r). Hoe duurder immers de andere productiefactoren, des te meer de bedrijven reguliere werknemers zullen inzetten. De arbeidskosten van gesubsidieerde werknemers worden, zoals de naam zelf aangeeft, verlaagd door een overheidssubsidie (s) bij aanwerving van een langdurig werkloze via een werkervaring⁵. Bovendien zal het bruto loon van deze werknemers lager zijn dan het regulier loon. De parameter θ geeft de verhouding tussen beide loonniveaus aan. Indien het bruto loon in beide arbeidssituaties gelijk zou zijn ($\theta=0$), zou in hoofde van de gesubsidieerde werknemer immers een belangrijke prikkel om door te stromen naar reguliere werkgelegenheid ontbreken. Bovendien is de kans zeer reëel dat indien θ nul is (of

⁴ Zoals modelmatig afgeleid in bijlage 7, oefent z_{pu} dezelfde invloed (v_1) uit op n_{pr} en z_{pr} . Ook van y gaat een gelijke invloed uit (d_1).

⁵ Alternatief kan men s uiteraard ook beschouwen als een vermindering van sociale lasten (d.w.z. een aftrek op t_p).

zeer laag), ook de zoekintensiteit van werklozen op de reguliere arbeidsmarkt daalt in de maanden vóór ze werkervaringsgerechtigd worden. Tot slot mag men verwachten dat de inzet van langdurig werklozen met hogere opleidings- en aanwervingskosten gepaard gaat ($x_2 > x_1$).

Analoog aan de vraag naar reguliere arbeid, is de vraag naar gesubsidieerde werknemers in de private sector (z_{pr} , vergelijking 3) een positieve functie van de kosten van reguliere arbeid en kapitaal. Ze is een negatieve functie van de eigen arbeidskosten. Deze laatste kunnen door de overheid gestuurd worden, zowel via de toekenning van een grote of kleine subsidie (s) als via de bepaling van het bruto loon dat gesubsidieerde werknemers verdienen ($w-\theta$). Dat de creatie van werkervaringsplaatsen in de private sector desondanks niet voor de hand ligt, heeft te maken met het belang van andere factoren waarop de overheid weinig of geen vat heeft. De belangrijkste hiervan is de stand van de conjunctuur, d.w.z. de hoogte van de macro-economische bestedingen (y). In laagconjunctuur (lage y) zal de creatie van jobs in private sector hoe dan ook beperkt zijn. Verder zijn er de hoge opleidingskosten (x_2).

De reguliere arbeidsvraag in de publieke sector (vergelijking 4) is gelijk aan het ambtenarenkorps. We veronderstellen dit constant (f_0), op een substitutiecomponent na. Het is immers niet uitgesloten dat een aantal ambtenarentaken opgevuld worden door werkervaringsprogramma's. De mate van substitutie wordt hier weergegeven door v_2 . Het aantal aangeworvenen via een werkervaringsprogramma in de publieke sector (z_{pu}) wordt hier als een beleidsvariabele beschouwd en dus exogeen verondersteld.

Vergelijkingen (5) en (6) zijn definitievergelijkingen van respectievelijk de reguliere werkgelegenheid (N) en het aantal aangeworvenen via een werkervaringsprogramma (in verhouding tot de actieve bevolking, z).

Vergelijking (7) geeft het macro-economisch arbeidsaanbod (l_s) weer. Het arbeidsaanbod is in eerste instantie positief afhankelijk van het reëel nettoloon ($w-p-t_w$). Hoe hoger de vergoeding voor arbeid, hoe meer mensen zich zullen aanbieden op de arbeidsmarkt. Het aanbod is negatief afhankelijk van de langdurige werkloosheidsgraad. De parameter δ omvat een dubbel effect. Enerzijds weerspiegelt δ het feit dat ieder jaar een fractie van de langdurig werklozen ontmoedigd raakt en zich definitief terugtrekt van de arbeidsmarkt ('discouraged worker' effect). Vooral bij oudere werklozen kan men verwachten dat dit effect sterk is. In België kunnen deze werklozen opteren voor het statuut van 'niet meer werkzoekende'. Anderzijds kan men achter δ ook het schorsingsbeleid situeren. Zoals ontmoediging kan ook de afname van een uitkering ertoe leiden dat langdurig werklozen zich definitief uit de beroepsbevolking terugtrekken.

Vergelijking (8) definieert de totale werkloosheidsgraad (inclusief werknemers in opleiding of werkervaring) als het procentuele verschil tussen het arbeidsaanbod en de reguliere arbeidsvraag.

De lonen worden bepaald door onderhandeling tussen werkgevers en werknemers (vergelijking 9). Het Belgische indexatiemechanisme dat voor een automatische aanpassing van de nominale bruto lonen (w) aan de prijzen (p) zorgt, maakt dat de onderhandelingen zich kunnen toespitsen op de reële bruto loonvoet ($w-p$). De evolutie van de reële bruto loonvoet is in de eerste plaats afhankelijk van de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit (q). Hoe beter de evolutie van de productiviteit, des te meer ruimte er zal zijn voor reële loonstijgingen. Ten tweede is de belasting op arbeid van belang. Werknemers zullen trachten de belastingen die ze moeten betalen (t_w : sociale zekerheidsbijdragen, inkomstenbelasting) af te wentelen op de werkgevers onder de vorm van een hoger bruto loon, terwijl de werkgevers op hun beurt zullen trachten de patronale bijdragen (t_p) af te wentelen op de werknemers onder de vorm van een verlaging van het bruto loon. De parameters a_3 en a_4 duiden aan in welke mate beide partijen hierin slagen.

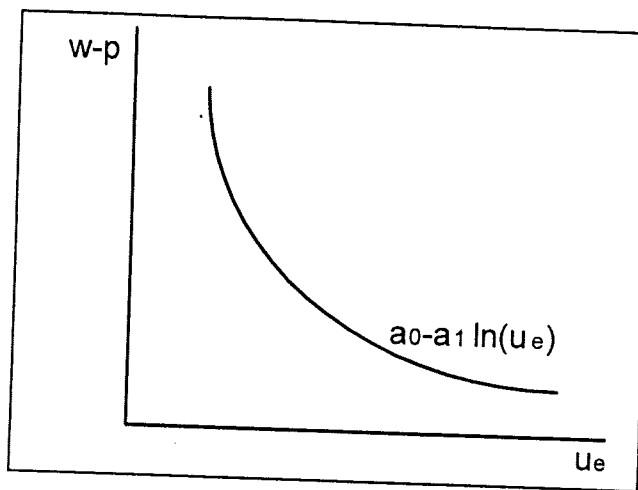
Een derde, centrale determinant van de loonvorming is de omvang en de samenstelling van de werkloosheid. Eenvoudig kan worden gesteld dat een toename van de effectieve werkloosheidsgraad (u_e) reële loonmatiging in de hand werkt. De mate waarin dit gebeurt wordt weergegeven door de parameter a_1 . Het concept effectieve werkloosheidsgraad is belangrijk (vergelijking 10). Deze werkloosheidsgraad wordt in de eerste plaats bepaald door de 'open' werkloosheid (u_o), d.w.z. de totale werkloosheid verminderd met de werklozen die via een actief arbeidsmarktprogramma geholpen worden, hetzij via een opleiding (t) of een werkervaring (z). In vergelijking (10) wordt de veronderstelling gemaakt dat werklozen in dergelijke programma's tijdelijk niet beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt, en dus niet tot de effectieve werkloosheid behoren. Het begrip effectieve werkloosheid meet echter meer. Het houdt ook rekening met de kwaliteit (vaardigheid, zoekintensiteit, motivatie) van de gemiddelde werkloze. Een aantal 'open' werklozen zullen immers reeds langdurig werkloos zijn en een daling van hun vaardigheden en motivatie ondergaan hebben. Zij kunnen niet meer volledig tot de effectieve werkloosheid gerekend worden. De mate waarin langdurige werkloosheid de effectiviteit van werknemers aantast, wordt weergegeven door de parameter π . Indien de 'open' langdurig werklozen niets van hun vaardigheden of zoekoptimisme verloren hebben, en nog steeds in aanmerking komen voor vacatures, dan is π gelijk aan 0. De 'open' langdurig werklozen blijven dan tot de effectieve werkloosheid behoren en oefenen een even grote druk uit op de loonvorming als iedere andere werkloze. Als vaardigheden en motivatie echter volledig verdwenen zijn, dan is π gelijk aan 1. De 'open' langdurig werklozen behoren dan niet meer tot de effectieve werkloosheid en oefenen geen neerwaartse druk op de onderhandelde lonen meer uit. Ze vormen geen enkele concurrentie meer voor de werkenden en de andere werklozen. Voor de zeer langdurig werklozen blijkt de realiteit eerder

deze laatste hypothese te ondersteunen (zie bv. Layard, 1997, p. 333). In paragraaf 3.3 wordt hierover empirisch werk gepresenteerd voor België. We trachten de grens te bepalen vanaf wanneer langdurig werklozen hun effectiviteit verliezen.

Verschillende elementen verklaren waarom een verhoging van de effectieve werkloosheid tot loonmatiging bijdraagt. Een uitbreiding van het aantal kwalitatief geschikte werkzoekenden gaat doorgaans samen met een verslechtering van de arbeidsmarktsituatie en een toename van de concurrentie op de arbeidsmarkt. Deze situatie stelt de werkgevers in staat hun loonaanbod aan potentiële werknemers te verlagen. Anderzijds zullen de vakbonden van hun kant hun looneisen matigen. Gegeven de verslechterde arbeidsmarktsituatie is het niet aangewezen door sterke looneisen nog meer jobs op de tocht te zetten. Ook de toegenomen concurrentie vanwege werklozen zal tot enige terughoudendheid aanzetten.

Bemerk in deze verklaring het belang van de effectiviteit van de werklozen. Indien ze niet kwalitatief geschikt zouden zijn of niet naar een job zouden zoeken, zou de concurrentie op de arbeidsmarkt niet toenemen. Een toename van het aantal niet geschikte werklozen zou helemaal geen neerwaartse loondruk veroorzaken.

Bemerk dat de invloed van de effectieve werkloosheid op de lonen in ons model logaritmisch (dit is niet-lineair) werd gespecificeerd. Deze specificatie weerspiegelt de veronderstelling dat de neerwaartse druk van stijgende werkloosheid op de lonen kleiner is dan de opwaartse druk van dalende werkloosheid. In andere woorden, de lonen zijn neerwaarts stroef (dalen moeilijk) en opwaarts flexibel (stijgen snel). Figuur 5.1 stelt dit verband grafisch voor. Op de vraag of het gespecificeerde niet-lineaire verband tussen de werkloosheidsgraad en de lonen zich ook in realiteit manifesteert, komen we later in dit hoofdstuk terug. Empirisch werk terzake voor 18 OESO-landen door Layard, Nickell en Jackman (1991) onthult voor sommige landen, waaronder België, een logaritmisch verband. Voor andere landen bekomen deze auteurs daarentegen een lineair verband.



Figuur 5.1 Logaritmisch verband tussen werkloosheid en loonvorming

Het niet-lineair verband tussen de werkloosheidsgraad en het loon ligt aan de basis van een vijfde determinant van de loonhoogte, de zogenaamde 'mismatch' (mm). Hieronder verstaan we de mate waarin de specifieke kwalificaties en de locatie van de werklozen niet afgestemd zijn op de gevraagde kwalificaties en locatie. Anders uitgedrukt gaat het om de mate waarin de structuur van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt verschillen. Niet alleen het feit dat sommige werklozen geleidelijk hun vaardigheden verliezen, kan ertoe leiden dat de lonen gaan stijgen bij constant blijvende werkloosheid, ook toenemende mismatch kan hiertoe leiden. Veronderstel bijvoorbeeld dat zich een verschuiving van de vraag op de arbeidsmarkt voordoet van X- naar Y-kwalificaties (bv. van laag- naar hooggeschoolden). Dit zal de werkloosheid onder werknemers met X-kwalificaties doen toenemen en die onder werknemers met Y-kwalificaties doen dalen. De totale werkloosheid hoeft niet te wijzigen. Toch kan dit alles tot loonstijging leiden wanneer de opwaartse loondruk van de dalende werkloosheid onder Y-werknemers sterker is dan de neerwaartse loondruk onder X-werknemers (cf. figuur 5.1).

De laatste determinant van de loonhoogte is de werkloosheidsuitkering. In vergelijking (9) is deze vertegenwoordigd door de zogenaamde vervangingsratio (rr). Dit is de verhouding van de gemiddelde werkloosheidsuitkering tot het bruto loon. Een hoge werkloosheidsuitkering legt de basis voor een hoog minimumloon. Niemand zal immers bereid zijn om tegen een lager loon dan de werkloosheidsuitkering te werken. De vakbonden hebben op die manier reeds bij het begin van de loonbesprekingen een betere onderhandelingspositie verworven, waardoor ze een hogere looneis kunnen verwezenlijken.

De vergelijkingen (12) en (13) betreffen de langdurige werkloosheidsgraad. Vergelijking (12) is een definitievergelijking voor de 'open' langdurige werkloosheidsgraad. Men merkt dat door het aantal opleidings- en werkervaringsplaatsen (t en z) op te drijven, de 'open' langdurige werkloosheid daalt. Vergelijking (13)

beschrijft het ontstaan van de langdurige werkloosheid. De langdurige werkloosheid wordt weergegeven als een percentage (λ) van de totale werkloosheidsgraad van vorige periode. In het zogenaamde geval van 'hysteresis' is λ gelijk aan 1. Alle werklozen van de vorige periode bleven werkloos en behoren voortaan tot de groep van de langdurig werklozen. In het andere uiterste treedt er geen enkele persistentie in de werkloosheid op. Dan is λ , en dus ook de langdurige werkloosheidsgraad, gelijk aan 0. Studies tonen een sterke invloed aan van de omvang van aanwervings- en ontslagprocedures en -kosten op λ (OECD, 1994, hfdst. 6). Meer omvangrijke procedures en kosten belemmeren de arbeidsmarktflexibiliteit. Dit is een goede zaak voor wie werk heeft. Wie werkloos wordt, loopt evenwel een groter risico (λ) dit te blijven.

2. De macro-economische effecten van opleidings- en werkervaringsprogramma's

Op basis van bovenstaand arbeidsmarktmodel, kunnen we de mogelijke macro-economische effecten van opleidings- en werkervaringsprogramma's (d.w.z. de variabelen t en z uit het model) bespreken. Vooraleer we tot deze bespreking overgaan, zetten we nog even kort de krachtlijnen en de belangrijkste relaties van het model uiteen. We vermelden daarbij de belangrijkste variabelen, de symbolen die we voor deze variabelen gebruiken en de belangrijkste relaties tussen deze variabelen.

2.1 Krachtlijnen van het arbeidsmarktmodel

Het model wil de totale werkloosheid (u) verklaren. De totale werkloosheid is het verschil tussen het arbeidsaanbod (l_s) en de reguliere werkgelegenheid (n), d.w.z. het verschil tussen het aantal mensen dat zijn arbeid aanbiedt en het aantal mensen dat tewerkgesteld is in een reguliere baan.

Naast de totale werkloosheid onderscheiden we de 'open' werkloosheid (u_o) en de effectieve werkloosheid (u_e). De 'open' werkloosheid omvat alle werklozen behalve diegenen die in een opleidings- of werkervaringsprogramma zijn opgenomen. Werklozen in programma's zijn als het ware 'verdoken' werklozen. De effectieve werkloosheid is de kleinste groep. Deze omvat alle 'open' werklozen die daadwerkelijk op zoek zijn naar een baan en over de nodige kwalificaties beschikken. Het gaat om de werklozen die naar vacatures zoeken en kwalitatief geschikt zijn voor deze vacatures. Werklozen die niet (meer) gemotiveerd zijn om een baan te zoeken en werklozen die hun vaardigheden verloren hebben, behoren niet meer tot de effectieve werkloosheid. In de literatuur werd voldoende aangetoond dat naarmate werklozen langer werkloos zijn, hun effectiviteit geleidelijk afneemt.

De belangrijkste determinant van de totale werkloosheid is de reguliere werkgelegenheid (n). Hoe meer reguliere banen, al het overige gelijkblijvend, des te lager de totale werkloosheid. De reguliere werkgelegenheid is deels gesitueerd in de publieke sector (n_{pu}) en deels in de private sector (n_{pr}). De publieke reguliere werkgelegenheid is het ambtenarenkorps. Dit wordt in hoofdzaak bepaald door politieke beslissingen. De private reguliere werkgelegenheid wordt bepaald door markteconomische overwegingen. De afzetmogelijkheden van de bedrijven, de kosten van reguliere arbeid en de kosten van alternatieve productiefactoren (bv. aangeworven gesubsidieerde langdurig werklozen) spelen hierbij een hoofdrol. Hoe ruimer de afzetmogelijkheden, des te meer mensen de bedrijven zullen aanwerven. De macro-economische vraag naar goederen en diensten (y) is hierbij cruciaal⁶. De kosten van reguliere arbeid omvatten het bruto loon (w), de patronale lasten (t_p) en een aantal opleidings- en aanwervingskosten (x_1). Des te hoger deze kosten, des te minder reguliere tewerkstelling zal worden gecreëerd. Zeer vele studies hebben deze negatieve relatie tussen de arbeidskosten en de werkgelegenheid aangetoond (zie bv. Layard et al., 1991; Goubert et al., 1995; Konings en Roodhooft, 1997). Niet alleen hogere kosten voor reguliere werknemers kunnen de bedrijven ertoe aanzetten de reguliere werkgelegenheid te verminderen, ook lagere kosten voor andere werknemers kunnen daartoe leiden. Immers, des te hoger de subsidie (s) die de overheid toekent bij de aanwerving van zeer langdurig werklozen, en des te lager het bruto loon dat deze werknemers bekomen, des te meer de bedrijven zullen geneigd zijn hun productie met gesubsidieerde in plaats van reguliere werknemers te realiseren.

De belangrijke rol van de arbeidskosten brengt ons bij de loonvorming, d.w.z. de bepaling van het bruto loon (w). Naast een aantal andere factoren is de arbeidsmarktsituatie hierbij van belang. De belangrijkste determinant van de arbeidsmarktsituatie is de effectieve werkloosheid. Indien deze hoog is (ruime arbeidsmarkt), kunnen de werkgevers zich veroorloven een lager loon te bieden en zullen de vakbonden hun looneisen matigen. Een hoge effectieve werkloosheid betekent immers dat zich veel gemotiveerde en kwalitatief geschikte werkzoekenden aanbieden en er dus veel concurrentie is op de arbeidsmarkt⁷. De mate waarin de vakbonden hun looneisen zullen matigen, zal o.a. afhangen van het welvaartsverlies dat ontstaat ingeval van werkloosheid. Hoe groter dit welvaartsverlies (bijv. omdat de werkloosheidsuitkering veel lager ligt dan het loon), des te pijnlijker de concurrentie door werklozen kan uitdraaien. Een zelfde toename van de

6 De macro-economische vraag bestaat uit de uitgaven voor consumptiegoederen door de gezinnen en de overheid, de uitgaven voor investeringsgoederen door de bedrijven en de overheid en de netto export. Deze laatste geeft het verschil weer tussen de aankopen van het buitenland bij ons en de aankopen van ons land in het buitenland.

7 Bemerkt in deze verklaring het belang van de effectiviteit van de werklozen. Indien de werklozen niet kwalitatief geschikt zouden zijn of niet naar een job zouden zoeken, zou de concurrentie op de arbeidsmarkt niet toenemen. Er zou dan, ondanks het hoger aantal werklozen, helemaal geen neerwaartse druk op de lonen bestaan.

effectieve werkloosheid zal dan tot sterkere loonmatiging leiden. In het omgekeerde geval (krappe arbeidsmarkt) zullen de werkgevers hun loonaanbod moeten verhogen indien ze geschikte werknemers willen aantrekken. De vakbonden kunnen zich dan veroorloven hun looneisen op te voeren. Dit leidt tot hogere arbeidskosten.

Niet alleen macro-economisch kan de arbeidsmarkt ruim of krap zijn, ook op specifieke deelsegmenten kan zich een overvloed of een gebrek aan geschikte aanbieders van arbeid voordoen. Het is daarbij best mogelijk dat zich op specifieke deelsegmenten een grote schaarste aan werknemers bestaat ('knelpuntberoepen'), terwijl macro-economisch de effectieve werkloosheid zeer hoog is. We spreken van een situatie van 'mismatch'. De vraag en het aanbod van arbeid zijn dan slecht op elkaar afgestemd. Ook deze situatie zal tot opwaartse loondruk leiden. Bijvoorbeeld ingevolge rivaliteit tussen vakbonden kunnen stijgende lonen in knelpuntsectoren ook in andere sectoren de lonen meetrokken.

Naast de reguliere werkgelegenheid wordt de werkloosheid bepaald door het arbeidsaanbod. Hoe meer werknemers zich aanbieden op de arbeidsmarkt, al het overige gelijkblijvend, des te hoger de werkloosheid zal zijn. Onderzoek toont aan dat de hoogte van het loon een positieve invloed op het arbeidsaanbod uitoefent (hoe hoger het loon, des te hoger het arbeidsaanbod), zij het dat deze invloed zeker voor mannen zeer beperkt is. Voor vrouwen is de invloed van het loon groter (Theeuwes, 1988). Naast het loon, kan ook de omvang van de langdurige werkloosheid het arbeidsaanbod bepalen. Zo is het niet uitgesloten dat zeer langdurig werklozen ontmoedigd raken en zich definitief terugtrekken uit de arbeidsmarkt. Zo kunnen oudere langdurig werklozen bijvoorbeeld opteren voor een statuut van 'niet meer werkzoekende'. Ook het schorsingsbeleid van de overheid kan ertoe leiden dat zeer langdurig werklozen uit de arbeidsmarkt stappen.

2.2 Macro-economische effecten

Deze paragraaf geeft een overzicht van de mogelijke macro-economische effecten van opleidings- en werkervaringsgaranties. We onderscheiden daarbij een direct en een aantal indirecte effecten. In onze bespreking zal meermaals worden verwezen naar de parameters en de vergelijkingen van het arbeidsmarktmodel van paragraaf 2.1. De niet-technische lezer kan deze verwijzingen negeren.

2.2.1 Direct effect

Met het direct effect bedoelen we dat de opname en activering van zeer langdurig werklozen in opleidings- en werkervaringsprogramma's een rechtstreeks, mathematisch gevolg heeft voor de 'open' werkloosheid. Deze zal dalen met het aantal geactiveerde langdurig werklozen (vergelijking 11). Ook de 'open' langdurige werkloosheid zal met dit aantal dalen (vergelijking 12).

Indien twee voorwaarden vervuld zijn, kan deze daling van de 'open' werkloosheid leiden tot een afname van de werkgelegenheid. De eerste voorwaarde is dat het volgen van een programma de werklozen belemmert om te blijven zoeken naar een job (omdat ze voltijds bezig zijn met de opleiding of de werkervaring)⁸. De tweede voorwaarde is dat de zeer langdurig werklozen nog tot de groep van effectieve werklozen behoren⁹. Als deze twee voorwaarden vervuld zijn, zal de creatie van opleidings- en werkervaringsprogramma's de effectieve werkloosheid in de economie doen dalen (vergelijking 10). Er zijn dan minder kwalitatief geschikte, zoekende werklozen in omloop. Daardoor zal opwaartse druk op de lonen ontstaan (vergelijking 9), wat de reguliere werkgelegenheid zal aantasten (vergelijking 2). In dit geval zal de 'open' werkloosheid dalen, maar de totale werkloosheid stijgen (Homburg en Renooy, 1997, p. 14).

Zoals eerder gemeld, wijzen empirische studies echter uit dat zeer langdurig werklozen niet meer effectief zijn en dus weinig of geen neerwaartse druk op de lonen uitoefenen (Layard, Nickell, Jackman, 1991, hfdst. 4; Layard, 1997, p. 333)¹⁰. Zeker wanneer men zich concentreert op de zeer langdurig werklozen is de tweede voorwaarde dus niet vervuld. Bovendien is het niet uitgesloten dat door een specifieke opmaak van het programma ook de eerste voorwaarde wordt ontkracht. Indien bijvoorbeeld de werkervaring gepaard gaat met intensieve begeleiding, verhoging van de arbeidsmarkt- en vacaturekennis van de begeleide werkloze en actieve bemiddeling, dan kan het zoekgedrag van de betrokkene misschien niet intenser, maar wel effectiever gemaakt worden. De Vlaamse ervaring met het Weer-Werk-counseling proces lijkt dit aan te tonen: werklozen kunnen tijdens de activeringsfase best beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt.

Naast dit direct effect onderscheiden we een tiental indirecte effecten. Tabel 5.1 vat deze indirecte effecten samen. In onze bespreking gaat de meeste aandacht logischerwijze naar de uiteindelijke gevolgen voor de reguliere werkgelegenheid (n_{pr} , n_{pu}), het arbeidsaanbod (l_s) en de totale werkloosheid (u). Voor de niet-technische lezer zijn enkel de laatste vier kolommen van deze tabel relevant. Lezers die ondertussen vertrouwd zijn met ons arbeidsmarktmodel vinden in de overige kolommen hoe ieder effect inspeelt op de parameters en een aantal andere variabelen van het model.

⁸ Empirisch onderzoek door Edin en Holmlund (1991) ondersteunt de hypothese dat werklozen tijdens opleidings- en werkervaringsprogramma's inderdaad minder intensief zoeken. Ook tabel 1.4 in hoofdstuk 1 gaf aanwijzingen in dit verband. Zo bleken kortdurig werklozen die in Nederland in 1990 de CBB-opleiding volgden minder snel een job te vinden dan kortdurig werklozen die deze opleiding niet volgden.

⁹ Dit wil zeggen dat $\pi < 1$.

¹⁰ Zie ook paragraaf 3.3 van dit hoofdstuk.

2.2.2 Kwalitatieve effecten op het arbeidsaanbod

Bijna de helft van de zeer langdurig werklozen hebben enkel een diploma lager onderwijs en drie vierden hebben maximaal een diploma lager secundair onderwijs (Dejonckheere, 1995, p. 68). Bovendien hebben velen tijdens de lange periode van werkloosheid heel wat van hun vaardigheden, motivatie en zelfvertrouwen verloren (De Witte en Hooghe, 1995).

Opleidings- en werkervaringsgaranties geven aan langdurig werklozen een mogelijkheid om hun vaardigheden en kwalificaties aan te scherpen (Layard, 1997, p. 336). Ze kunnen leiden tot een getuigschrift dat meer bruikbaar is op de arbeidsmarkt en bijdragen tot een herstel van vaardigheden, motivatie en zelfvertrouwen. Men kan tevens stellen dat de individuele werkloze na de activeringsperiode zich meer zal inspannen om een job te vinden (Calmfors, 1994, p. 13). Vooral voor langdurig werklozen is na de maatregel de afstand tot de arbeidsmarkt gevoelig verkleind. De werkloze weet immers dat hij na een activeringsprogramma meer kans heeft op een job. Het is niet onrealistisch te veronderstellen dat hij deze kans ook tenvolle wil benutten. Tevens is men door het programma opnieuw vertrouwd met het arbeidsritme. Een dergelijke maatregel kan tevens de psychologische barrière tussen de werkloze en de maatschappij weghalen. Al deze elementen zorgen voor een hogere zoekintensiteit en motivatie. Hierdoor wordt de kans op een reguliere job verhoogd (Layard, Nickell en Jackman, 1991; Calmfors, 1994, p. 13; Homburg en Renooy, 1997, p. 15).

Uit de Deense ervaring met het oorspronkelijke 'job offer' systeem (cf. hoofdstuk 1) leren we evenwel dat men deze verhoogde zoekintensiteit niet als vanzelfsprekend mag beschouwen. Er dienen prikkels te bestaan om te vermijden dat werklozen na een eerste gegarandeerde baan gewoon wachten op de tweede. In Denemarken opteerde men mede daarom voor een beperking van de maximale duur van werkloosheidsuitkeringen.

De verhoogde kwalificaties en zoekintensiteit van de langdurig werklozen impliceren in eerste instantie een stijging van de effectieve werkloosheidsgraad (via vergelijking 10). Men mag ervan uitgaan dat dit alles zal leiden tot een neerwaartse druk op de reële lonen (zie vergelijking 9) en dus een stijging in de totale tewerkstelling. In tweede instantie impliceert de toename van de vaardigheden en motivatie van de werklozen dat de werkenden en kortdurig werklozen meer concurrentie zullen ondervinden. Deze hogere concurrentie zal aanleiding geven tot bijkomende loonmatiging en dus werkgelegenheid (Layard, Nickell en Jackman,

1991; Heylen, 1993; Calmfors, 1994, p. 16; Calmfors, Skedinger, 1995, p. 94)¹¹. De totale werkloosheid zal dalen. Deze daling wordt in bijkomende orde versterkt in de mate dat de loonmatiging tot afremming van het arbeidsaanbod leidt (vergelijking 7).

Tabel 5.1 Indirecte macro-economische effecten van opleidings- en werkervaringsgaranties

Effect op:	a_1	mm	π	δ	x_1	v_1	$d_3(s+\theta)$	v_2	t_p	t_w	y	$w-p+t_p$	n_{pr}	n_{pu}	l_s	u
hogere kwalificaties en zoekintensiteit	+		-									-	+		-	-
daling mismatch		-										-	+		-	-
signaaleffect en productiviteit					-								+			-
aanmoedigings-effect				-								-	+		+	+
testeffect				+												-
welvaartsverlies	-											+	-		+	+
verdringing						+	+	+				-	-	-	-	+
zoekintensiteit vóór	?		?									?	?			?
belastingeffect									+	+		+	-		-	?
macro-economisch beleidseffect											+		+			-

Noot: Een + wijst erop dat het vermelde effect verwacht wordt te leiden tot een stijging van de variabele of de parameter die bovenaan is aangeduid. Een - wijst op een verwachte daling.

2.2.3 Daling van de mismatch

Door de verhoging van de kwalificaties van de langdurig werklozen kan de mismatch tussen de structuur van de arbeidsvraag en het arbeidsaanbod verminderen (Calmfors, 1994, p. 13). Deze daling van de mismatch is vooral van belang bij de zogenaamde knelpuntberoepen. Dit zijn beroepen waarbij er voor de invulling

¹¹ In het model zal door deze verhoogde concurrentiedruk de loongevoeligheid voor werkloosheid (onze a_1) stijgen. Heylen (1993) vindt dat de loongevoeligheid voor werkloosheid hoger is in landen waar, ceteris paribus, het engagement van de overheid ten gunste van actief arbeidsmarktbeleid hoger is.

van de vacatures te weinig voldoende gekwalificeerde werkzoekenden zijn. In de VDAB-vacaturenanalyse van 1994 blijkt dat er ongeveer 15 615 vacatures voor deze knelpuntberoepen werden gelanceerd. Hiervan werden er 80% ingevuld. Dit wil dus zeggen dat er voor ongeveer 3 123 vacatures geen match met het arbeidsaanbod werd bereikt. In percentage van de VDAB-vacatures in het normaal economisch circuit van 1994, is dit ongeveer 5,7% (Van Schel, 1995).

Voor opleidingen en werkervaringsgaranties in andere dan knelpuntberoepen is het succes waarschijnlijk minder zeker. Voor deze jobs is er immers al heel wat concurrentie op de arbeidsmarkt aanwezig.

De organisatie van opleidingen en werkervaringsgaranties voor langdurig werklozen kan op twee manieren bijdragen tot een toename van de tewerkstelling. Ten eerste volgt een stijging van de tewerkstelling rechtstreeks uit het feit dat knelpuntvacatures die reeds bestonden kunnen opgevuld geraken¹². Ten tweede leidt een daling in de discrepantie tussen het aanbod en de vraag van kwalificaties (daling mm) tot een afname van de macro-economische reële loondruk. Ook dit kan een stijging van de totale tewerkstelling en een daling van de werkloosheid in de hand werken (zie bijv. Van Der Linden, 1991, p. 40). Gegeven de specifieke Belgische situatie waarin er een zeer sterk verband bestaat tussen de loonevoluties in de diverse sectoren en regio's (zie Goubert en Heylen, 1997), mag het belang van een daling van de mismatch niet onderschat worden. Het verzachten van de loondruk in sectoren en regio's waar krapte bestaat, zal ook in de andere sectoren en regio's zijn invloed hebben.

2.2.4 Signaaleffect bij de aanwerving en productiviteitseffect

Het opnemen van een opleidings- en werkervaringsgarantie geeft de volgende werkgever meer zekerheid over de vaardigheden van de sollicitant (Calmfors, 1994, p. 13-14; Layard, 1997, p. 336). Vele opleidingen worden immers in samenwerking met bedrijven opgesteld. En een werkervaring binnen het bedrijf geeft de werkgever zeker de mogelijkheid om de werkloze goed te evalueren. Zodoende worden er bij een sollicitatie een aantal informatieproblemen (nl. wat zijn de bekwaamheden van de sollicitant?) weggewerkt. Dit verlaagt de aanwervingskosten en kan een positieve invloed hebben op de tewerkstellingskansen van de werklozen.

Daarnaast verhogen opleiding en werkervaring van langdurig werklozen hun productiviteit. Wanneer ze later doorstromen naar reguliere jobs zal de opleidingskost lager liggen. De lagere opleidings- en aanwervingskosten zullen de

12 In ons model is dit effect momenteel niet ingebouwd. Daarvoor is vereist dat niet alleen de reële arbeidskosten ($w-p+t_p+x_1$) en de afzetmogelijkheid ($y-v_1z_{pu}$), maar ook het beschikbare arbeidsaanbod als potentiële beperking op de vraag naar arbeid (n_{pr}) wordt voorzien.

arbeidsvraag bevorderen en de reguliere tewerkstelling doen stijgen. De werkloosheid zal dalen (Calmfors, Skedinger, 1995, p. 95).

Omgekeerd wordt in de literatuur soms gewezen op een stigmatiserend effect van opleidings- en werkervaringsprogramma's (Van Der Linden, 1991, p. 39). Vele werkgevers beschouwen 'geactiveerde' werklozen als probleemgevallen en wensen hen daarom niet aan te werven. Dit stigma vertaalt zich in een overschatting door de werkgevers van de niet-loonkosten die bij aanwerving ontstaan. Voor langdurig werklozen is dit effect echter niet zo belangrijk. Langdurig werklozen hebben reeds zonder het volgen van een activeringsprogramma een stigma. Na de activeringsperiode kan het beeld dat de werkgever over hen heeft enkel verbeteren, ze hebben immers een extra opleiding of werkervaring achter de rug.

2.2.5 Kwantitatieve effecten op het arbeidsaanbod: aanmoedigings- en testeffect

In paragraaf 2.2.2 bespraken we de kwalitatieve effecten van opleiding en werkervaring op het arbeidsaanbod. Doch naast het kwalitatieve, hebben deze maatregelen tevens een dubbel kwantitatief effect op het arbeidsaanbod. Enerzijds is er het (positieve) aanmoedigingseffect, anderzijds het (negatieve) testeffect.

Zonder activeringsmaatregelen geraken langdurig werklozen vaak ontmoedigd en trekken ze zich definitief terug van de arbeidsmarkt (Layard, Nickell en Jackman, hfdst. 5; Calmfors, 1994, p. 15-16). Indien men hen een opleiding of werkervaringsgarantie aanbiedt, zal de ontmoediging minder voorkomen. Deze maatregelen geven de werklozen immers een kans om uit de werkloosheid te geraken. Ze kunnen dus leiden tot een stijging van het arbeidsaanbod (I_s). Op korte termijn geeft dit aanleiding tot een zekere stijging van de werkloosheid. Op langere termijn zijn de gevolgen voor de werkloosheid allicht minder ernstig. De hogere werkloosheidsgraad op korte termijn veroorzaakt immers een neerwaartse reële loondruk, wat ook de vraag naar arbeid (reguliere tewerkstelling) stimuleert. Het eindresultaat inzake werkloosheid is afhankelijk van de aanpassing van de arbeidsvraag aan de toename van het aanbod. Dit hangt af van de loonelasticiteit van de arbeidsvraag. De realiteit leert dat op zeer lange termijn de toename van het (effectief) arbeidsaanbod zich volledig vertaalt in een toename van de arbeidsvraag en de tewerkstelling (Layard, 1997, p. 344-345).

Het testeffect ziet het aanbieden van opleidings- en werkervaringsgaranties aan werklozen als een middel om de 'onechte' werklozen te onderscheiden (Layard, 1997, p. 336). Onechte werklozen zijn deze mensen die zich aanmelden voor de werkloosheidsuitkering en toch niet echt beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt (bv. zwartwerkers, ouders die liever thuis blijven voor de kinderopvang, ...). Het testeffect kan een daling van het arbeidsaanbod en de totale werkloosheid met zich meebrengen door de vrijwillige terugtrekking van deze mensen. Indien men immers verplicht wordt om een aantal maanden te werken of een opleiding te

volgen, riskeert men zijn zwartwerk te verliezen of hoge kosten van kinderopvang te krijgen, enz.¹³.

In tegenstelling tot het aanmoedigingseffect waar neerwaartse druk op de lonen ontstaat, moet men bij het testeffect geen opwaartse loondruk (en dus daling van de tewerkstelling) verwachten. Immers de daling van de totale werkloosheid bij het testeffect bestaat vooral in het verdwijnen van vrijwillig werklozen, d.w.z. werklozen die zo al geen druk op de lonen uitoefenden. Ze behoorden niet tot de effectieve werkloosheid.

2.2.6 Kleiner welvaartsverlies voor de werkloze

Het aanbieden van garanties inzake opleiding of werkervaring aan de werklozen, impliceert voor de werkenden (loononderhandelaars) dat hun kans op hertewerkstelling (indien ze werkloos zouden worden) verhoogt. Tevens ontvangt men vaak een hoger loon dan de geldende werkloosheidsuitkering gedurende deze activering. Dit zou de werkenden er kunnen toe aanzetten om een hoger loon te eisen, aangezien men minder te verliezen heeft in geval van werkloosheid (Calmfors, Skedinger, 1995, p. 94-95). Omdat werkloosheid minder pijnlijk wordt, zal er ook minder neerwaartse druk op de lonen vanuit gaan. De loonstijging zou de reguliere tewerkstelling kunnen doen dalen en de totale werkloosheid doen stijgen.

De relevantie van deze hypothese werd vooral voor de Scandinavische landen aangetoond¹⁴. Ze verliest echter veel van haar kracht indien de doelgroep voor activeringsprogramma's enkel zeer langdurig werklozen omvat. Werkenden nemen immers vooral de hertewerkstellingskans van kortdurig werklozen als referentiepunt om hun looneisen te stellen. Als de werklozen bovendien maximaal de werkloosheidsuitkering ontvangen gedurende de activeringsperiode, wordt het welvaartsverlies in geval van werkloosheid niet kleiner, integendeel. Men ontvangt dezelfde uitkering en moet er nog bij werken. Dit geeft ook een verzachtende invloed op de mogelijke loondruk.

Meteen vinden we hier een derde reden om het loon tijdens de activeringsperiode lager te houden dan het regulier loon. Bij de bespreking van vergelijking (2) uit het model werd reeds gewezen op de noodzaak prikkels te blijven geven aan gesubsidieerde werknemers tot doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt en aan werklozen om niet passief af te wachten tot men werkervaringsgerechtigd wordt.

13 Calmfors (1994, p. 22) verwijst naar (niet nader genoemde) studies die hem doen vermoeden dat deze 'vrijwillige' uitstap 5 tot 10% van de doelgroep bedraagt.

14 Zie bijv. Calmfors en Nymoen (1990) en Calmfors en Forslund (1991).

2.2.7 Deadweight- en substitutie-effecten: verdringing

Deadweight-effecten treden op indien een werkloze ook zonder het activeringsprogramma werk zou vinden (Calmfors, Skedinger, 1995, p. 96; Layard, 1997, p. 339). De activeringskosten zijn dan overbodig. Deze effecten zijn voor langdurig werklozen echter eerder beperkt, zoals uit de balans van de buitenlandse ervaringen blijkt. Deze werklozen hebben een zeer kleine kans om op eigen houtje een job te vinden. Opleidings- en werkervaringsgaranties voor zeer langdurig werklozen zullen dan ook minder met deadweight te kampen hebben.

Substitutie-effecten treden op indien de aanwerving van een werkloze leidt tot het ontslag van een werknemer of het niet-aanwerven van een andere sollicitant (Van Der Linden, 1991, p. 39; Calmfors, Skedinger, 1995, p. 96; Layard, 1997, p. 339). Men schuift het werk van de ene categorie van de arbeidsmarkt door naar een andere. Deze effecten kunnen wel optreden bij de garanties.

Ten eerste kan de werkgelegenheid in de private sector lijden wanneer de overheid via de creatie van gesubsidieerde banen in de publieke sector een deel van de macro-economische bestedingen (bv. de gezinsbestedingen) doet verschuiven ten gunste van de gesubsidieerde overheidsbanen (bv. publieke kinderopvang ten nadele van private opvang)¹⁵.

Ook tussen gesubsidieerde banen en reguliere banen binnen de private sector kan verdringing ontstaan. Hierbij zijn de omvang van de subsidie (s) die private bedrijven ontvangen en de mate waarin het bruto loon voor gesubsidieerde werknemers lager is dan het regulier loon (θ) doorslaggevend. Het goede nieuws is dat naarmate de subsidie (s) en het loonverschil (θ) hoger zijn, meer gesubsidieerde banen zullen gecreëerd worden. De andere zijde van de medaille is natuurlijk dat meer reguliere banen niet zullen gecreëerd worden¹⁶. Theoretisch kan echter gemakkelijk worden aangetoond dat het positieve effect sterker is dan het negatieve, zodat het totaal aantal banen in de private sector wel stijgt¹⁷.

Tot slot bestaat de reeds eerder aangehaalde mogelijkheid dat een aantal ambtenarentaken opgevuld worden door werkervaringsprogramma's¹⁸.

In het empirisch onderzoek hebben deadweight- en substitutie-effecten bijzonder veel aandacht gekregen. De conclusie die globaal getrokken wordt, is dat deze

¹⁵ In het model wordt dit effect weergegeven door de coëfficiënt v_1 . Een gelijkaardig effect zou kunnen optreden binnen de private sector wanneer sommige bedrijven gesubsidieerd worden en andere niet (Layard, 1997; Homburg en Renooy, 1997). De 'concurrentievervalsing' die hieruit resulteert, heeft echter geen gevolgen voor ons model. Eerder dan het niveau, zou de samenstelling van n_{pr} veranderen.

¹⁶ In het model wordt dit negatief effect weergegeven door $-d_3(s+\theta)$.

¹⁷ Algebraïsch geldt voor de parameters van het model dat $d_3 < e_2$ (zie bijlage 7).

¹⁸ De mate van substitutie binnen de publieke sector wordt in het model weergegeven door v_2 .

effecten aanzienlijk zijn. Calmfors (1994, p. 18) stelt op basis van studies voor Australië, Ierland en Nederland dat in de private sector deadweight en substitutie samen oplopen tot 70 à 90% van het bruto aantal jobs dat door subsidiëringsprogramma's worden gecreëerd. De netto aangroei van banen bedraagt bijgevolg slechts 10 à 30% van de bruto aangroei. De OECD (1990, p. 44-45) stelt 20% voorop als netto resultaat. De conclusie van Vlaams onderzoek naar de netto effecten van het Jongerenbanenplan lag in dezelfde lijn (Holderbeke, 1994).

Toch hoeft dit alles niet zonder meer negatief te zijn, zeker niet wat het substitutie-effect betreft. Dit effect leidt immers tot een vervanging van kortdurig werklozen door (zeer) langdurig werklozen. Hierdoor wordt het aantal relatief sterke kandidaten voor de nog openstaande vacatures in de economie opgevoerd. De toenemende concurrentie voor jobs kan de lonen onder druk zetten en tot verruiming van de werkgelegenheid leiden (Késenne, 1995; Layard, 1997). Ook dit effect op de lonen is in tabel 5.1 opgenomen. Afhankelijk van de loongevoeligheid van het arbeidsaanbod, zal ook dit laatste dalen.

2.2.8 Effect op de zoekintensiteit vóór de activeringsperiode

Twee effecten kunnen worden onderscheiden. Enerzijds bestaat de reële mogelijkheid dat werklozen hun zoekintensiteit vóór de activeringsperiode verminderen, ofwel omdat ze daar doelbewust zelf voor kiezen, ofwel als neveneffect van het aanwervingsgedrag van bedrijven. Een doelbewuste keuze kan het resultaat zijn van de wetenschap dat ze later toch gegarandeerd werk of een opleiding toegestaan krijgen (zonder er bijkomende inspanningen voor te moeten doen). Wat het aanwervingsgedrag van de bedrijven betreft is het niet uitgesloten dat het aantal vacatures voor 'net niet langdurig werklozen' daalt, met een ontmoedigings-effect voor deze werklozen tot gevolg. Deze daling van het aantal vacatures kan ontstaan wanneer werkgevers kiezen voor 'net wel langdurig werklozen' met het oog op het verwerven van een subsidie of lastenverlaging (Layard, 1997, p. 337).

De afname van de zoekintensiteit van werklozen vóór de activeringsperiode kan mee aan de basis liggen van het ongunstige repetitief patroon van werkloosheid - jobgarantie - werkloosheid - enz. dat in hoofdstuk 1 voor Denemarken werd vastgesteld. Deze daling in de zoekintensiteit vóór het programma leidt tot een daling van de effectieve werkloosheid en dus tot een loonstijging. Hierdoor verkleint de arbeidsvraag en vergroot de totale werkloosheidsgraad.

Er is echter eveneens een tegengesteld effect. Indien het krijgen van een opleidings- of werkervaringsgarantie ook een test inhoudt van de werkwillegheid van de langdurig werklozen en dus het gevaar van schorsing met zich meebrengt, is het niet uitgesloten dat de zoekintensiteit vóór het ingaan van de garantieperiode precies intenser wordt. Deze toenemende zoekintensiteit zal ook resulteren indien

het krijgen van een garantie door de werklozen als een vernedering of bewijs van eigen mislukking wordt aanzien, en dus als te vermijden (Layard, 1997, p. 337).

Bovendien moet worden herhaald dat uiteindelijk veel afhangt van de hoogte van het loon (cf. θ) en van de duur van de activeringsprogramma's.

Empirisch onderzoek over het zoekgedrag vóór de aanvang van garantieprogramma's is ons niet bekend. In tabel 5.1 gaan we ervan uit dat het netto resultaat van bovenstaande effecten onduidelijk is¹⁹.

2.2.9 Belastingeffect

Het aanbieden van opleidings- en werkervaringsgaranties impliceert zeker op de korte termijn netto financiële lasten voor de overheid. In de mate dat deze gecompenseerd worden door een verhoging van de belasting op arbeid, kan dit negatieve gevolgen hebben voor de werkgelegenheid. Een verhoging van de patronale bijdragevoet of van de werknemersbelasting zal de reële loonkosten immers doen stijgen, tenzij de werkgevers er in slagen de volledige lastenverhoging door de werknemers te laten dragen²⁰. In tabel 5.1 gaan we ervan uit dat deze voorwaarde niet vervuld is. De werkgelegenheid zal dan dalen.

Niet alleen de werkgelegenheid, maar ook het arbeidsaanbod kan dalen. Dit zal gebeuren in de mate dat de belastingverhoging geheel of gedeeltelijk door de werknemers wordt gedragen, waardoor hun netto loon daalt. Gegeven de afname van zowel het arbeidsaanbod als de tewerkstelling is het effect van belastingverhoging op de werkloosheid onzeker. Aangezien empirische studies echter doorgevoerd vinden dat de respons van het arbeidsaanbod voor wijzigingen in het netto loon eerder beperkt is, mag men verwachten dat het effect via de dalende werkgelegenheid zal domineren en de werkloosheid dus zal stijgen.

Al bij al moeten bovenstaande belastingeffecten echter sterk genuanceerd worden. Ten eerste is het niet uitgesloten dat opleidings- en werkervaringsgaranties op lange termijn financieel voordelige gevolgen voor de overheid hebben (zie hoofdstuk 4). Dan kunnen ze dus bijdragen tot lagere belastingen op arbeid en tot meer reguliere werkgelegenheid! Ten tweede dwingt niets de overheid ertoe eventuele netto financiële lasten precies door belastingen op arbeid te financieren. Dit zou zelfs zeer contradictorisch zijn.

¹⁹ De negatieve effecten op de zoekintensiteit leiden tot een daling van a_1 en een stijging van π , de positieve effecten leiden tot het omgekeerde.

²⁰ Dit is als $a_4 = 1$, $a_3 = 0$.

2.2.10 Macro-economische beleidseffecten

Rekening houdend met onze verwachting dat het welvaartsverlies- (zie 2.2.6) en het belastingeffect (2.2.9) eerder verwaarloosbaar zijn of kunnen worden vermeden, suggereren bijna alle voorgaande paragrafen dat opleidings- en werkervaringsgaranties voor langdurig werklozen tot loonmatiging zullen bijdragen (zie vijfde laatste kolom in tabel 5.1). Deze loonmatiging opent perspectieven voor een gunstiger macro-economisch beleid. Loonmatiging zorgt immers voor ontspanning op het inflatiefront (Layard, 1997, p. 337). Zo zullen bijvoorbeeld de verbetering van de kwalificaties van de werklozen en de aanpak van knelpunten (mismatch) ervoor zorgen dat een herlevende economie minder snel met krapte op de arbeidsmarkt, en dus inflatoire druk, geconfronteerd wordt. Dit maakt een soepeler monetair beleid met lagere rentevoeten mogelijk, wat positieve gevolgen heeft voor de macro-economische bestedingen (y). De betere afzetmogelijkheden voor de bedrijven zullen ook de werkgelegenheid ten goede komen.

Het empirisch onderzoek naar de globale netto invloed van activeringsprogramma's op de loonvorming is niet helemaal eenduidig. Onderzoek door de OECD (1993, hfdst. 2) voor 19 landen ondersteunt de hypothese dat activeringsprogramma's globaal een matigende invloed uitoefenen op de loonvorming. Een aantal eerder vermelde Scandinavische studies daarentegen (bv. Calmfors en Nymoen, 1990; Calmfors en Forslund, 1991) suggereren het omgekeerde. Vooral deze laatste studies dienen echter in de juiste context te worden geplaatst. Ten eerste wordt, zoals ook in de OECD-studie, geen onderscheid tussen de programma's gemaakt (bijv. deze gericht op zeer langdurig werklozen en andere). Er zijn redenen om te verwachten dat programma's die specifiek op langdurig werklozen gericht zijn, gunstiger effecten zullen hebben op de loonvorming (zie bijv. paragrafen 2.2.1, 2.2.5. en 2.2.6.). Ten tweede dient men te beseffen dat de Scandinavische landen niet representatief zijn voor de meeste andere Europese landen, waaronder België. In tegenstelling tot deze andere landen, kenmerken de Scandinavische landen - in het bijzonder Zweden - zich traditioneel door erg omvangrijke en vrij royale activeringsprogramma's. Dat zich precies daar opwaartse druk op de lonen aftekent, is niet onlogisch. Het welvaartsverlies-effect en de dalende zoekintensiteit van werklozen vóór en tijdens de activering zullen er het sterkst zijn.

2.2.11 Afroming

Een laatste effect van het aanbieden van opleidings- en werkervaringsgaranties is niet in ons model ingebouwd. Dit betreft zogenaamde afroming. Afroming is het feit dat vooral de meer kansrijken uit de doelgroep een werkaanbieding ontvangen (de Koning, 1996, p. 7). Voor de werkgever is dit immers het meest interessant. Het is dus van belang de doelgroep zo homogeen mogelijk te definiëren, anders vallen de zwaksten opnieuw tussen de mazen van het net.

2.2.12 Besluit

De macro-economische effecten van opleidings- en werkervaringsprogramma's voor zeer langdurig werklozen (of voor andere zwakke groepen op de arbeidsmarkt) zijn veel diverser dan men uit de dagelijkse discussie zou afleiden. Vaak heeft men de neiging zich in deze discussie te beperken tot het berekenen van deadweight- en substitutie-effecten en dan te besluiten dat het netto effect van deze programma's uiteindelijk zeer beperkt is. Dit hoofdstuk zou moeten duidelijk maken dat er vele andere effecten bestaan. Zoals gezegd, kan zelfs het substitutie-effect gunstige gevolgen hebben.

Zoals tabel 5.1 aangeeft, blijkt het uiteindelijk resultaat voor de totale werkloosheidsgraad, de loonvoet en de tewerkstelling ambigu te zijn. Rekening houdend met onze verwachting dat het welvaartsverlies-effect (zie 2.2.6) eerder verwaarloosbaar is en dat het belastingeffect kan vermeden worden of op lange termijn zelfs gunstig kan uitdraaien (zie 2.2.9), wijst een duidelijke meerderheid van de effecten in de richting van loonmatiging, toenemende werkgelegenheid en afnemende werkloosheid. Opleidings- en werkervaringsprogramma's gaan dus niet alleen gepaard met de creatie van gesubsidieerde banen en met verdringing, ze dragen ook bij tot de verhoging van de reguliere werkgelegenheid elders in de economie!

Een sterkere onderbouwing van deze belangrijkste conclusie vereist empirisch werk. Aangezien in België nauwelijks ervaringen met opleidings- en werkervaringsgaranties bestaan, ligt empirisch werk niet voor de hand. Er bestaan immers nauwelijks gegevens die een empirische analyse toelaten. Ook voor andere landen blijkt het empirisch onderzoek eerder beperkt. Calmfors (1994, p. 25) stelt in zijn literatuuroverzicht dat "unfortunately, the empirical evidence on the overall macro effects is still scarce".

Toch willen we in de volgende paragraaf een bijdrage leveren. Deze bestaat uit een empirische analyse van de loonevolutie (vergelijking 9 van het model).

3. Langdurige werkloosheid en loonvorming: een empirische studie

In deze paragraaf trachten we te achterhalen of, en in welke mate, langdurig werklozen nog neerwaartse druk uitoefenen op de macro-economische loonvorming. Diverse duurtijden van werkloosheid worden daarbij onderscheiden. Indien werklozen nog neerwaartse druk uitoefenen, noemen we ze 'effectief'. Het feit dat ze de lonen neerwaarts beïnvloeden, bewijst dat ze zoeken naar vacatures en ook voor deze vacatures in aanmerking komen. Er bestaat een onlosmakelijke band:

effectiviteit van een	=	zoeken naar en geschikt =	neerwaartse druk uitoefenen
werklozengroep		voor vacatures	op de lonen

Werkgevers kunnen zich immers enkel veroorloven arbeid minder te vergoeden indien zich geschikte kandidaten voor de bestaande jobs aanbieden. Indien zich geen kandidaten zouden aanbieden, of enkel kandidaten die niet geschikt zijn, kunnen de werkgevers zich niet veroorloven de lonen te doen dalen, integendeel. De lonen zullen dan eerder stijgen. Tot een zelfde conclusie komt men indien men zich in het standpunt van vakbonden plaatst. In het geval dat veel geschikte kandidaten beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt, zullen vakbonden bij hun looneisen meer terughoudendheid aan de dag moeten leggen. Bieden zich geen geschikte kandidaten (effectieve werklozen) aan, dan hebben vakbonden het veld vrij en kunnen ze hogere lonen eisen.

Concreet stellen we ons de vraag vanaf welke werkloosheidsduur werklozen niet meer effectief zijn. Is dat 1 jaar, 2 jaar, 5 jaar, 10 jaar? Het antwoord op deze vraag heeft belangrijke implicaties. Indien men werklozen die nog effectief zijn, opneemt in opleidings- of werkervaringsprogramma's, is de kans reëel dat men de arbeidsmarkt verkraapt. Men vermindert immers het aantal zoekende en voor vacatures geschikte werklozen. In de veronderstelling dat zoeken tijdens een werkervaringsprogramma moeilijker is dan erbuiten, leidt dit tot opwaartse loondruk en dalende reguliere werkgelegenheid (zie paragraaf 2.2.1). Dit is niet aangewezen. Bovendien zou men dan een opleiding of een werkervaring verschaffen aan werklozen die 'zichzelf nog kunnen behelpen'. Ook dit is niet aangewezen. Zinvol is daarentegen wel om die werklozen op te nemen in garantieprogramma's die niet meer effectief zijn.

Paragraaf 3.1 stelt de loonvergelijking voor die we econometrisch zullen schatten. Paragraaf 3.2 gaat kort in op bestaand empirisch onderzoek, terwijl paragraaf 3.3 onze resultaten bespreekt. Onze belangrijkste conclusies worden samengevat in paragraaf 4.

3.1 De geschatte loonvergelijking

In deze empirische studie vertrekken we van de volgende te schatten vergelijking voor de loonevolutie.

$$\Delta(w - p_c) = a_0 - a_1 [u_0 - ltu_0] - a_{11} ltu_0 + a_2 \Delta q + a_3 \Delta t_w - a_4 \Delta t_p + a_6 \Delta r_r + a_7 \Delta(p_c - p_y) \quad (14)$$

met: w : het nominaal jaarlijks bruto loon per werknemer (log)

p_c : consumptieprijsindex (log)

$w - p_c$: het reëel jaarlijks bruto loon per werknemer in termen van consumptieprijzen (log)

u_0 : 'open' werkloosheidsgraad (d.w.z. werkloosheidsgraad, exclusief werklozen in arbeidsmarktprogramma's)

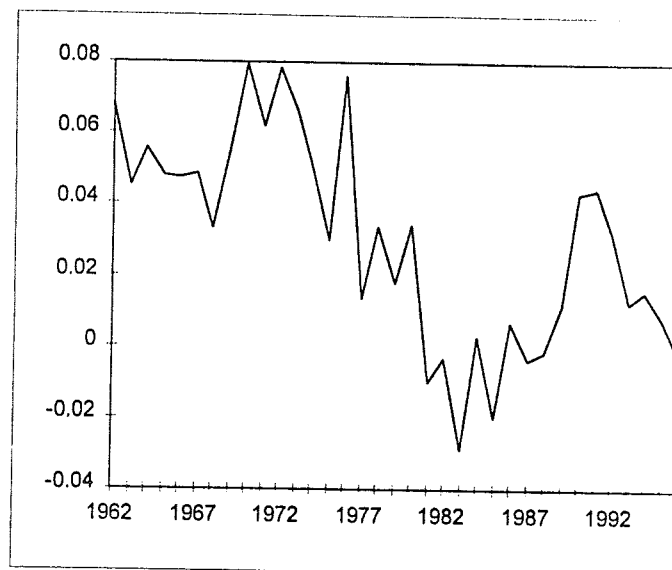
- ltu_0 : 'open' langdurige werkloosheidsgraad
 u_0-ltu_0 : 'open' kortdurige werkloosheidsgraad
 q : arbeidsproductiviteit (log)
 t_p : sociale zekerheidsbijdrage van de werkgevers, uitgedrukt als een percentage van het bruto loon
 t_w : inkomensbelasting en sociale zekerheidsbijdrage van de werknemers, uitgedrukt als een percentage van het bruto loon
 rr : vervangingsratio: werkloosheidsuitkering in procent van het bruto loon (log)
 p_y : prijsindex van de industriële productie (log)

Noot: De aanduiding 'log' achter een variabele wijst erop dat deze variabele als natuurlijk logaritme voorkomt.

De verwachte waarden voor alle coëfficiënten a_i zijn positief. Onze verwachting voor de parameter a_{11} is dat deze voor een aantal categorieën langdurig werklozen evenwel ook nul kan zijn. De categorieën oefenen dan geen neerwaartse druk op de lonen uit. Ze zijn niet effectief. Verder wijzen we erop dat de wijziging in de natuurlijke logaritme van een variabele X ($\Delta \log X = \Delta x$) de procentuele groei van X aanduidt. Zo duidt $\Delta(w-p_c)$ de procentuele groei van het reële bruto loon (in termen van de consumptieprijnsindex) aan. Zo ook staat Δq voor de groeivoet van de arbeidsproductiviteit, enz.

Indien we de vooropgestelde loonvergelijking uit het arbeidsmarktmodel (vgl. 9) vergelijken met de te schatten vergelijking (14), vallen er een aantal kleine verschillen op:

- De variabelen in vergelijking (14) zijn allemaal verschilvariabelen en deze in vergelijking (9) niveauvariabelen. Dit houdt in dat we empirisch veeleer de evolutie van het reële bruto loon zullen verklaren dan de hoogte op zich.
- De afhankelijke variabele $(w-p)$ in het arbeidsmarktmodel stemt hier overeen met de afhankelijke variabele $\Delta(w-p_c)$. Het reële loon, i.c. de reële loongroei, wordt dus gespecificeerd in termen van de consumptieprijzen. Figuur 5.2 stelt de te verklaren evolutie van $\Delta(w-p_c)$ sinds 1962 voor. Men stelt vast dat de reële lonen tot het midden van de jaren '70 jaarlijks met 4 à 7 % toenamen. Het begin van de jaren '80 wordt gekenmerkt door reële loondaling. Na een hernieuwde sterke reële loongroei tot 4 % op het eind van de jaren '80 en begin '90 geven de meest recente jaren opnieuw een loonmatiging te zien.



Figuur 5.2 De evolutie van $\Delta(w-p_c)$ in België in de periode 1962-1996

- De mismatch-parameter mm is in de empirische analyse van de loonvergelijking verdwenen, wegens een gebrek aan data.
- Een ander verschil is de aanwezigheid van de onafhankelijke variabele $\Delta(p_c - p_y)$ in vergelijking (14). Deze variabele werd ingevoerd om het automatisch loonindexeringssysteem in België in het model te brengen. De geschatte coëfficiënt a_7 is bepalend voor de mate waarin de nominale lonen worden aangepast aan de consumptieprijsindex dan wel aan de prijsindex van de industriële productie. In een systeem waarbij de nominale lonen volledig aangepast worden aan de consumptieprijsindex zou de coëfficiënt a_7 gelijk zijn aan 0. In een systeem waarbij de lonen aangepast worden aan de industriële productieprijzen zou a_7 gelijk zijn aan -1²¹. Aangezien de situatie in België eerder overeenstemt met het eerste model (automatische indexatie aan de consumptieprijsen), is onze verwachting dat a_7 gelijk zal zijn aan 0. Uit de confrontatie met de data zal blijken of deze verwachting ook empirisch bevestigd wordt.
- De werkloosheidsvariabelen verdienen iets meer aandacht. Een dubbele opmerking moet worden gemaakt. Ten eerste wees voorafgaand empirisch onderzoek uit dat een logaritmische specificatie van de loonvergelijking (zoals

21 We kunnen de loonvergelijking (14) als volgt herschrijven:

$\Delta w - \Delta p_c = \dots + a_7 \Delta p_c - a_7 \Delta p_y$, of nog (nadat de term Δp_c van het linkerlid naar het rechterlid is overgebracht)

$\Delta w = \dots + (1 + a_7) \Delta p_c - a_7 \Delta p_y$

Indien nu $a_7 = 0$, dan volgt dat $\Delta w = \dots \Delta p_c$ (de nominale loonevolutie volgt identiek de evolutie van de consumptieprijsindex, dus automatische loonindexering aan de consumptieprijsindex)

Indien nu $a_7 = -1$, dan volgt dat $\Delta w = \dots \Delta p_y$ (de nominale loonevolutie volgt identiek de evolutie van de prijsindex van de industriële productie, dus automatische loonindexering aan de prijsindex van de industriële productie)

in vergelijking 9) tot minder goede resultaten leidde. De data blijken eerder een lineaire specificatie te verantwoorden. Ten tweede komen de werkloosheidsvariabelen in vergelijking (14) op een iets andere manier voor dan in vergelijking (9). Het verschil is echter slechts schijn. Immers, herschreven in functie van de empirische reële loonvariabele $\Delta(w-p_c)$, en lineair gespecificeerd, stellen de vergelijkingen (9) en (10) van het model dat:

$$\Delta(w-p_c) = a_0 - a_1 (u_0 - \pi l t u_0) + \dots$$

Dit kan gemakkelijk worden herleid tot:

$$\Delta(w-p_c) = a_0 - a_1 (u_0 - l t u_0) + (\pi - 1) a_1 l t u_0 + \dots$$

Uit deze herschrijving kan eenvoudig worden afgelezen dat de parameter a_{11} uit vergelijking (14) gelijk is aan $a_1(\pi - 1)$ uit het model. De toets of een groep langdurig werklozen al dan niet effectief is, d.w.z. de toets of π al dan niet gelijk is aan 1, komt in vergelijking (14) dus neer op een toets of a_{11} al dan niet gelijk is aan 0. *Indien a_{11} nul blijkt (en a_1 niet gelijk is aan nul), kunnen we daaruit afleiden dat $\pi = 1$. In dat geval oefenen enkel de 'kortdurig' werklozen (d.i. $u_0 - l t u_0$) neerwaartse druk uit.*

3.2 Bestaand empirisch onderzoek

Bij het opstellen van onze loonvergelijking (14) hebben we ons gebaseerd op de empirische studie van De Bruyne, Van Poeck et al. (1995, hoofdstuk 4). Deze auteurs hebben bovenstaande vergelijking (14) geschat voor België voor de periode 1966-1992²². Ze voerden drie regressies uit, waarbij de $l t u_0$ -term respectievelijk refereert naar werklozen die langer dan 6 maanden, 12 maanden en 24 maanden werkloos zijn. De coëfficiënten bij de belastingvariabelen en de vervaningsratio waren nooit significant. De andere variabelen droegen wel bij tot de verklaring van de reële bruto loonevolutie.

De schattingsresultaten waarbij de langdurige werkloosheid refereert naar de groep +6³ maand tonen aan dat zowel de kortdurig werklozen (minder dan 6 maanden werkloos) en de langdurig werklozen (meer dan 6 maanden werkloos) een loonmatigende invloed uitoefenen. De intensiteit van de loonmatiging is bij beide groepen even hoog. Wanneer als langdurig werklozen de groepen van meer dan 12 maanden, respectievelijk meer dan 24 maanden worden beschouwd, bekomen De Bruyne et al. dezelfde schattingsresultaten. Een verschil is evenwel de statistische zekerheid waarmee één en ander kan gesteld worden. Zo kan met 95% zekerheid gesteld worden dat er een neerwaartse druk uitgaat van werklozen die reeds meer dan een jaar werkloos zijn. Bij de groep van meer dan 2 jaar werk-

²² G. De Bruyne was bereid ons de dataset die in hun studie gebruikt werd ter beschikking te stellen. We zijn hem hiervoor erkentelijk.

loosheid is er 'slechts' een statistische zekerheid van iets meer dan 90%. Aansluitend bij wat we inleidend stelden, suggereren deze bevindingen dat een activeringsprogramma voor werklozen vanaf 12 maand in ieder geval niet zinvol is. Ook de zin van een activeringsprogramma vanaf 24 maand valt te betwijfelen, al kan dit niet met even veel overtuiging worden gesteld.

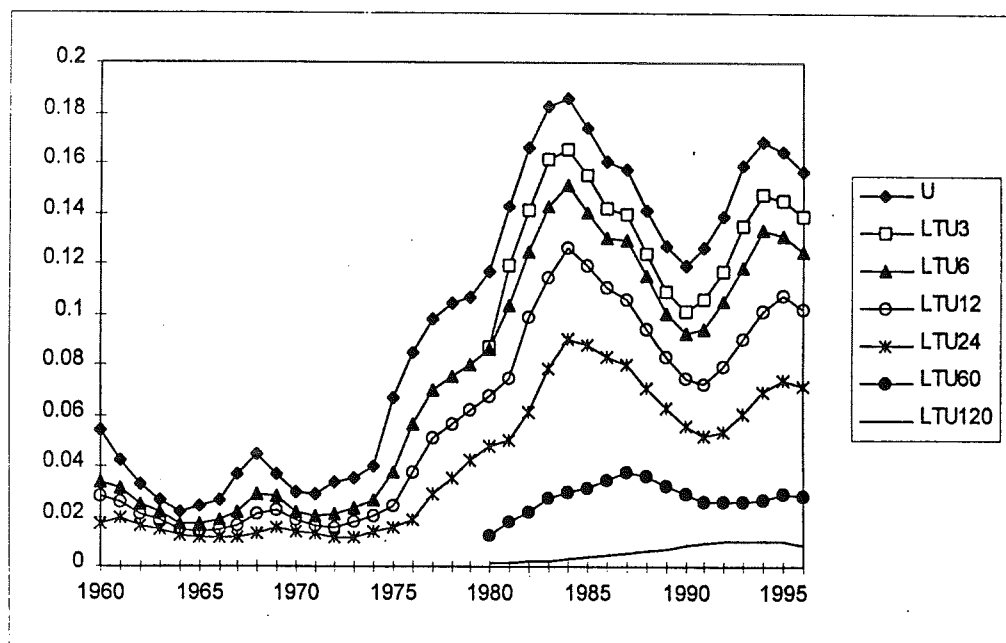
3.3 Eigen empirisch onderzoek

Eerste resultaten

Onze schattingen van de loonvergelijking (14) betreffen een langere periode dan in de studie van De Bruyne et al., namelijk 1966-1995. Tevens hebben we de regressie uitgevoerd voor andere grenzen van langdurige werkloosheid. We beschouwen als referentiepunten voor langdurige werkloosheid 3 maanden, 6 maanden, 1 jaar, 2 jaar, 5 jaar en 10 jaar. Wel dient te worden benadrukt dat regressies met de werkloosheidscategorieën 3 maand, 5 jaar en 10 jaar enkel de periode 1980-1995 omvatten. We kunnen niet verder teruggaan in de tijd wegens gebrek aan data.

Figuur 5.3 stelt de evolutie van iedere langdurige werkloosheidscategorie grafisch voor.

De gegevens voor alle variabelen die we hebben gebruikt en hun bronnen worden gedetailleerd beschreven in bijlage 8.



Noot: LTU3 = werkloosheidspercentage langer dan 3 maand werkloos, enz. Gegevens in verhouding tot het aantal tegen werkloosheid verzekerden

Figuur 5.3 Evolutie van de 'open' werkloosheid en 'open' langdurige werkloosheid in België sinds 1960

Onze schattingsresultaten worden in tabel 5.2 weergegeven. De aanduiding boven iedere kolom (geschatte vergelijking) geeft weer welk referentiepunt gebruikt wordt om de langdurige werkloosheid (ltu_0) te bepalen: 3 maand (3m), 6 maand (6m), enz. Bij de interpretatie van de resultaten dient men dit in het achterhoofd te houden. In bijvoorbeeld de eerste regressie worden werklozen van 5 maand dus als 'langdurig' werkloos beschouwd.

Een belangrijke vaststelling betreft de geschatte coëfficiënten voor de werkloosheidsvariabelen. Uit de tabel komen volgende conclusies naar voor:

- De geschatte coëfficiënten op de variabele ltu_0 tonen aan dat een (significant) negatieve loondruk aanwezig is bij de 'langdurig' werklozen, zo lang de duur geen vijf jaar overschrijdt (coëfficiënten in vetjes). Ook de groep van 2 jaar en meer blijkt dus nog significant neerwaartse druk uit te oefenen. De schattingsresultaten suggereren dat een toename van de langdurige werkloosheidsgraad (2 jaar en meer) met 1%-punt aanleiding geeft tot een matiging van de reële lonen met 0,588%. Deze bevindingen liggen in de lijn van de resultaten van De Bruyne et al. (1995). Werklozen langer dan 5 jaar oefenen daarentegen geen significante neerwaartse druk meer uit. De grens waar de loondruk wegvalt, ligt bijgevolg tussen 2 en 5 jaar. We kunnen dus stellen dat een opleidings- en tewerkstellingsgarantie voor mensen die meer dan vijf jaar werkloos zijn, geen opwaartse druk op het reële bruto loon in de economie zal veroorzaken (cf. paragraaf 2.1) en dus evenmin de werkgelegenheid negatief zal beïnvloeden.
- De intensiteit (de coëfficiënt) van deze loonmatiging neemt sterk af wanneer de groep van werklozen met een duur tussen 3 en 6 maand uit ltu_0 gehaald wordt.
- Van de 'kortdurig' werklozen (u_0-ltu_0) gaat eigenaardig genoeg geen significante loonmatigende invloed uit zo lang 'kortdurig' beperkt blijft tot 24 maand en minder. Bijkomende tests leren dat vooral de groep van minder dan 3 maand werklozen dit effect veroorzaken.

De coëfficiënten bij de belastingvariabelen (t_p , t_w) zijn net zoals in de studie van De Bruyne et al. (1995) nooit significant verschillend van 0. Hetzelfde geldt voor de coëfficiënten bij de vervangingsratio (rr). Geen van deze variabelen bleek in de beschouwde perioden de bruto loonvorming significant te bepalen.

De arbeidsproductiviteit (q) heeft overal een positieve invloed en is significant voor de regressies bij 6, 12 en 24 maanden. De productiviteit is niet significant in de regressies voor 3 maand, 5 jaar en 10 jaar. Een mogelijke verklaring voor deze insignificantie zou de schattingsperiode kunnen zijn. Net voor deze drie regressies is de schattingsperiode immers 1980 tot 1995, waarbij voor de overige regressies de schattingsperiode 1966 tot 1995 is.

De invloed op de lonen van de verhouding van de consumptieprijsindex tot de prijsindex van de industriële productie (p_c-p_y) is in vier van de zes gevallen insignificant verschillend van nul. De hypothese dat de coëfficiënt a_7 gelijk is aan 0, kan

in deze gevallen dus niet worden verworpen. Dit is, zoals gezegd, wat we hadden verwacht aangezien de lonen in België automatisch geïndexeerd worden aan de consumptieprijzen.

Bijkomende resultaten

Uitgaande van de concrete resultaten in tabel 5.2 werden een aantal aanpassingen aan de regressies doorgevoerd. De nieuwe resultaten die hieruit voortkomen, worden in tabel 5.3 weergegeven.

Een opvallend resultaat in tabel 5.2 (eerste kolom) was dat van de groep van minder dan 3 maand werklozen (d.w.z. de variabele u_0-ltu_0) geen significante neerwaartse loondruk uitging. In deze groep zitten vooral frictionele werklozen, d.w.z. mensen die de arbeidsmarkt verkennen na toetreding tot de arbeidsmarkt of na recent ontslag. Bij hen is de drang om snel een job te vinden allicht kleiner dan bij mensen die al een zekere periode werkloos zijn. Zij zullen nog gemakkelijker jobaanbiedingen afwijzen, ze zijn veel minder onmiddellijk beschikbaar. Dat van de groep van minder dan 3 maand werklozen minder loondruk uitgaat, is dan ook niet verrassend. Een eerste aanpassing in tabel 5.3 is dan ook het uitzuiveren van deze groep. Concreet werd de term (u_0-ltu_0) vervangen door $(u_{30}-ltu_0)$. Deze term omvat alle 'open' kortdurig werklozen, uitgezonderd deze die minder dan drie maanden werkloos zijn.

Bemerk dat door deze aanpassing de tijdreeks waarover gegevens bestaan, beperkt blijft tot de periode 1980-95.

Een tweede aanpassing betreft de variabelen Δt_p , Δrr , Δq , $\Delta(p_c-p_y)$. Deze worden uit de regressies verwijderd. De eerste twee variabelen bekwamen in tabel 5.2 steeds erg insignificante coëfficiënten (t-waarden kleiner dan 1). De derde variabele was erg insignificant in de regressievergelijkingen voor 1980-95, zijnde de periode waarop we ons in tabel 5.3 concentreren. De coëfficiënt van de laatste variabele stellen we ook gelijk aan 0, zodoende leggen we hiermee aan de regressie de institutionele realiteit van loonindexatie aan de consumptieprijzen op. Enkel sinds 1994 is hierin met de invoering van de gezondheidsindex een beperkte wijziging doorgevoerd. Deze wijziging is echter van te recente datum om de resultaten te beïnvloeden.

De volgende conclusies kunnen uit tabel 5.3 worden getrokken. Ten eerste merken we dat de verklaringskracht van de regressies (R^2 adj) gedaald is. Dit heeft uiteraard te maken met de restricties die werden opgelegd (bv. geen invloed van de patronale bijdragevoet, een coëfficiënt 0 voor $\Delta(p_c-p_y)$, enz.). Ten tweede blijkt in de nieuwe resultaten dat van de kortdurig werklozen tussen 3 en 12 maand, respectievelijk tussen 3 en 24 maand (zie tweede en derde kolom) nu wel een significante neerwaartse invloed uitgaat op de loonvorming. De nieuwe regressies

bevestigen tot slot dat werklozen met een duur langer dan 5 jaar helemaal geen negatieve druk op de lonen meer uitoefenen. Van de groep +10 jaar gaat zelfs opwaartse loondruk uit !

Tabel 5.2 Schattingsresultaten van de loonvergelijking (14) voor België

	3m	6m	12m	24m	60m	120m
constante	0.134 (2.524)	0.043 (3.189)	0.043 (3.385)	0.045 (3.725)	0.143 (2.986)	0.106 (2.570)
$u_0 - ltu_0$	-0.696 (-0.572)	-0.017 (-0.024)	-0.079 (-0.225)	-0.162 (-0.724)	-0.935 (-3.120)	-0.819 (-3.284)
ltu_0	-0.952 (-3.189)	-0.429 (-2.571)	-0.496 (-2.594)	-0.588 (-2.152)	-1.190 (-1.702)	1.301 (1.174)
Δq	0.496 (0.965)	0.711 (3.119)	0.716 (3.816)	0.701 (3.155)	0.505 (0.988)	0.407 (0.974)
Δt_w	0.850 (1.832)	-0.139 (-0.669)	-0.160 (-0.778)	-0.209 (-0.923)	0.836 (1.805)	0.542 (1.346)
Δt_p	0.395 (0.371)	-0.278 (-0.411)	-0.126 (-0.180)	-0.093 (-0.133)	0.434 (0.411)	0.310 (0.371)
Δrr	0.228 (0.884)	0.011 (0.201)	0.008 (0.148)	0.012 (0.222)	0.224 (0.873)	0.015 (0.063)
$\Delta(p_c - p_y)$	0.273 (2.444)	0.109 (1.433)	0.110 (1.472)	0.113 (1.523)	0.280 (2.485)	0.190 (1.925)
R^2 adj.	0.595	0.759	0.763	0.764	0.599	0.736
standaard-fout	0.013	0.015	0.014	0.014	0.013	0.011
DW	1.609	1.061	1.126	1.123	1.613	1.926
periode	1980-1995	1966-1995	1966-1995	1966-1995	1980-1995	1980-1995

Noten:

De aanduiding boven iedere kolom (geschatte vergelijking) geeft weer welk referentiepunt gebruikt wordt om de langdurige werkloosheid (ltu_0) te bepalen: 3 maand (3m), 6 maand (6m), enz.

R adj: het aandeel van de waargenomen reële bruto loonevolutie dat verklaard wordt aan de hand van de vooropgestelde vergelijking; standaardfout: een maat van afwijking tussen de waargenomen en geschatte reële bruto loongegevens; DW: durbin-watson testwaarde

Alle regressie zijn geschat op basis van jaargegevens. Tussen haakjes staan t-waarden. Vet gedrukt betekent dat de betreffende variabele met 90% statistische zekerheid een significant effect uitoefent op de reële bruto loonevolutie (significant bij 10%). In de eerste en de laatste twee vergelijkingen is hiervoor een t-waarde hoger dan 1,86 (in absolute waarde) vereist; in de overige vergelijkingen een t-waarde hoger dan 1,72 (in absolute waarde).

Bij t-waarden hoger dan 2,31 (in de eerste en de laatste twee vergelijkingen), respectievelijk hoger dan 2,07 (in de andere vergelijkingen) oefenen de betreffende variabelen met 95 % statistische zekerheid een significant effect uit op de reële bruto loonevolutie (significant bij 5%).

Tabel 5.3 Schattingsresultaten van de vereenvoudigde loonvergelijking voor België (1980-1995)

	6m	12m	24m	60m	120m
constante	0.108 (4.181)	0.118 (4.393)	0.119 (4.473)	0.109 (4.350)	0.088 (4.143)
u_{30-ltu_0}	-1.743 (-1.358)	-1.224 (-1.908)	-1.131 (-2.518)	-0.922 (-3.962)	-0.734 (-4.838)
ltu_0	-0.662 (-2.525)	-0.703 (-3.009)	-0.593 (-1.915)	-0.229 (-0.368)	1.902 (2.057)
Δt_w	0.406 (1.312)	0.442 (1.337)	0.531 (1.420)	0.486 (1.473)	0.311 (1.344)
R^2 adj.	0.501	0.505	0.513	0.512	0.702
standaardfout	0.015	0.015	0.015	0.015	0.012
DW	1.003	1.048	1.066	1.336	2.191

Noten:

De aanduiding boven iedere kolom (geschatte vergelijking) geeft weer welk referentiepunt gebruikt wordt om de langdurige werkloosheid (ltu_0) te bepalen: 3 maand (3m), 6 maand (6m), enz.

R adj: het aandeel van de waargenomen reële bruto loonevolutie dat verklaard wordt aan de hand van de vooropgestelde vergelijking; standaardfout: een maat van afwijking tussen de waargenomen en geschatte reële bruto loonegevens; DW: durbin-watson testwaarde

Alle regressie zijn geschat op basis van jaargegevens. Tussen haakjes staan t-waarden. **Vet gedrukt** betekent dat de betreffende variabele met 90% statistische zekerheid een significant effect uitoefent op de reële bruto loonevolutie (significant bij 10%). Hiervoor is een t-waarde hoger dan 1,78 (in absolute waarde) vereist.

Bij t-waarden hoger dan 2,18 oefenen de betreffende variabelen met 95 % statistische zekerheid een significant effect uit op de reële bruto loonevolutie (significant bij 5%).

4. Conclusies

De belangrijkste conclusie die we uit dit hoofdstuk trekken is dat het aanbieden van opleidings- en werkervaringsgaranties aan *zeer* langdurig werklozen een zinvolle bijdrage kan leveren tot de verbetering van de macro-economische arbeidsmarkt-situatie. Onze bevindingen suggereren dat het aangewezen is zich daarbij vooral te concentreren op werknemers die minstens drie jaar werkloos zijn.

Deze conclusie volgt uit een theoretische en een beperkte empirische analyse van de effecten die men van dergelijke garantiëprogramma's mag verwachten. Samengevat dragen deze programma's bij tot *reële arbeidskostenverlaging* en openen ze perspectieven voor een *meer expansief macro-economisch beleid*. Beide implicaties bevorderen de *creatie van additionele reguliere tewerkstelling* in de private sector. De om-

vangrijke, zij het soms overdreven²³ substitutie- en deadweight-effecten die men vaak aan werkervaringsprogramma's toeschrijft, worden daardoor geneutraliseerd.

Opleidings- en werkervaringsprogramma's kunnen arbeidskostenverlaging in de hand werken op vier manieren:

1. Opleidings- en werkervaringsgaranties leiden tot een kwantitatieve en kwalitatieve verbetering van het arbeidsaanbod. Ze keren het proces waarbij (langdurig) werklozen geleidelijk ontmoedigd geraken, hun vaardigheden verliezen en zich uiteindelijk terugtrekken uit de arbeidsmarkt. De verruiming van het arbeidsaanbod impliceert een toename van het aantal geschikte kandidaten voor reguliere banen. Voldoende studies, alsook onze empirische bevindingen in dit hoofdstuk, tonen aan dat dit de loonstijging in de economie afremt. Werkgevers zullen zich kunnen veroorloven een lager loon te bieden aan potentiële werknemers, terwijl vakbonden ingevolge de grotere concurrentie op de arbeidsmarkt hun looneisen zullen beperken.

Ons pleidooi om opleidings- en werkervaringsgaranties in de eerste plaats toe te spitsen op werknemers die minstens drie jaar werkloos zijn, dient ook in deze context te worden begrepen. Ons empirisch onderzoek suggereert dat werklozen die 'slechts' twee jaar werkloos zijn, ook zonder bijkomende opleiding en werkervaring kwalitatief in aanmerking komen voor reguliere jobs. Indien men deze werklozen in activeringsprogramma's zou opnemen, zou de arbeidsmarkt op korte termijn eerder verkrappen dan verruimen, met een (tijdelijke) opwaartse druk op de lonen tot gevolg. Het empirisch onderzoek suggereerde eveneens dat dit risico niet bestaat wanneer opleiding en werkervaring wordt toegespitst op werknemers die reeds vijf jaar werkloos zijn. Deze werklozen komen in regel niet meer in aanmerking om reguliere vacatures op te vullen. Hen in activeringsprogramma's opnemen, veroorzaakt dan ook geen verkrapping van de arbeidsmarkt.

Bovenstaande argumentatie toont aan dat substitutie-effecten ook gunstige implicaties hebben. Ze leiden tot een verdringing van relatief sterke, kortdurig werklozen door relatief zwakke, langdurig werklozen. Het arbeidsaanbod dat beschikbaar en geschikt is om reguliere vacatures op te vullen, neemt daardoor toe.

2. Opleidings- en werkervaringsprogramma's brengen werklozen in contact met werkgevers en verminderen daardoor de onzekerheid en het gebrek aan informatie van deze laatste over de capaciteiten van de werklozen. De aanwervingskosten nemen daardoor af. Bovendien leidt de opbouw van vakspecifieke kennis tot een vermindering van toekomstige opleidingskosten. Beide effecten maken reguliere arbeid goedkoper.

²³ Zeker in het geval van gesubsidieerde banen voor zeer langdurig werklozen blijkt dat substitutie- en deadweight-effecten niet mogen overdreven worden. Dit suggereert althans de Nederlandse ervaring die in hoofdstuk 1 werd beschreven.

3. Indien opleidings- en werkervaringsprogramma's gericht worden op knelpuntberoepen dragen ze niet alleen bij tot een rechtstreekse opvulling van bestaande vacatures, ze zullen ook de loonstijging afremmen waartoe knelpuntberoepen doorgaans aanleiding geven. Gegeven de specifieke Belgische situatie waarin een zeer sterk verband bestaat tussen de loonevoluties in de diverse sectoren en regio's, mag het belang van een daling van het aantal knelpunten niet onderschat worden. Het verzachten van de loondruk in sectoren en regio's waar krapte bestaat, zal ook in de andere sectoren en regio's zijn invloed hebben.
4. Indien, zoals hoofdstuk 4 laat vermoeden, de lange termijn financiële implicaties van opleidings- en werkervaringsprogramma's voor de overheid positief uitdraaien, dan creëren deze programma's ruimte voor lastenverlaging die ook de reguliere werkgelegenheid zal ten goede komen.

In de mate dat opleidings- en werkervaringsgaranties reële arbeidskostenverlaging in de hand werken, openen ze perspectieven voor een meer expansief macro-economisch beleid. Arbeidskostenverlaging zorgt immers voor ontspanning op het inflatiefront. Dit maakt een soepeler monetair beleid en intrestverlaging mogelijk, wat de duurzame consumptie en de investeringen zal bevorderen en tot jobcreatie zal bijdragen.

Een evaluatie van de macro-economische effecten van actief arbeidsmarktbeleid in het algemeen en van opleidings- en werkervaringsprogramma's voor zeer langdurig werklozen in het bijzonder, heeft als belangrijk nadeel dat deze effecten veel minder zichtbaar zijn. In tegenstelling tot bijvoorbeeld substitutie-effecten zijn de macro-economische effecten niet of nauwelijks concreet te becijferen. Het zou o.i. evenwel een vergissing zijn hieruit af te leiden dat ze daarom minder reëel zijn.

HOOFDSTUK 6

SYNTHESE EN ALGEMEEN BESLUIT

Werkervarings- en opleidingsgaranties vormen een concretisering van het recht op arbeid. De overheid verbindt zich ertoe om aan ieder die dreigt te verzanden in de zeer langdurige werkloosheid een opleiding en tijdelijke job aan te bieden. Dit stelt deze persoon in staat om zijn plaats in de gemeenschap terug in te nemen, een inkomen te verwerven en tegelijk zijn rechten op sociale zekerheid (weder) op te bouwen. Zo'n systeem dient te berusten op een juist evenwicht tussen rechten en plichten van de overheid en de werkzoekende om niet te verzanden in vormen van dwangarbeid voor werklozen of in systemen waarbij personen zich gaan nestelen in de afhankelijkheid t.o.v. de verzorgingsstaat.

Om de haalbaarheid en effectiviteit van zo'n werkgarantiesysteem te toetsen binnen de eigen Vlaamse en Belgische context, deden we beroep op de ervaringen met bestaande buitenlandse garantiesystemen en bouwden we concrete scenario's op, mede geïnspireerd door bestaande activeringsmaatregelen in Vlaanderen. Met behulp van sociale kosten-batenanalyse werden de financiële implicaties nagegaan van deze scenario's voor de doelgroep zelf, voor de overheid en voor de maatschappij. Met behulp van een macro-economische modelformulering en empirische analyse werden de bredere effecten op de economie ingeschat.

1. Bouwstenen voor een werkervarings- en opleidingsgarantiesysteem voor zeer langdurig werklozen in Vlaanderen

1.1 Lessen uit bestaande werkgarantiesystemen in het buitenland

Twee landen met een ruime ervaring op gebied van dit soort van maatregelen zijn Denemarken en Nederland. De behaalde resultaten in termen van doorstroming naar reguliere tewerkstelling zijn voor beide gunstig. Ook wanneer rekening gehouden werd met negatieve deadweight- en substitutie-effecten blijven de gunstige resultaten - zeker voor Nederland - overeind. Hoe meer men zich richt op zeer langdurig werklozen hoe minder deadweight en substitutie een rol spelen.

De ervaring en de resultaten met opleidings- en werkervaringsgaranties in Denemarken en Nederland leren ons verder dat:

- de conjunctuur een stempel drukt op de doorstroming naar een reguliere baan na deelname aan de werkervaring;
- de Deense ervaring met het job-offersysteem (dat tot 1993 in voege was) waarschuwt voor het gevaar van repetitieve werkloosheid. Heel wat werklozen kwamen na de tijdelijke werkervaringsjob terug in de werkloosheid terecht en zagen hiermee de duur van hun uitkeringen verlengd tot aan het volgende job-aanbod. In Denemarken werd onder meer als reactie daarop de totale termijn van de werkloosheidsuitkering beperkt. Alhoewel dit gevaar in Vlaanderen minder reëel is gezien de lagere werkloosheidskeringen verdient dit aspect toch de aandacht.
- Ten derde blijken Deense tewerkstellingsgaranties door of in samenwerking met de private sector betere kansen te genereren op herintegratie in de reguliere arbeidsmarkt. Een private werkgever kan de werkloze immers beter beoordelen indien de werkervaring in zijn eigen onderneming plaatsvindt. De kans is ook groter dat de garantiebanen in de private sector beantwoorden aan bestaande noden op de arbeidsmarkt. Een nadeel bij tewerkstellingsgaranties in de private sector is echter dat grote aantallen banen daar minder haalbaar zijn. Dezelfde lessen worden getrokken uit de Nederlandse scholingsprogramma's. Zij onderstrepen tevens het belang om de opleidingen onder meer te richten op knelpuntberoepen.
- de duur van de werkervaring is ook van belang. Zo leerde de Deense ervaring dat een duur van 7 à 9 maanden te kort was om de integratie van de werkloze in de arbeidsmarkt te bewerkstelligen. Naast de opbouw van technische kwalificaties vraagt ook de ontwikkeling van sociale vaardigheden immers veel tijd en inspanningen.
- Uit de Nederlandse ervaring blijkt ten vijfde dat voor jongeren werkervaringsprogramma's vaak zinvoller zijn dan scholingsprogramma's. Het probleem bij deze groep situeert zich in de eerste plaats bij een tekort aan praktijkervaring wat pleit voor werkervarings- eerder dan voor opleidingsgaranties.
- Een laatste conclusie die zowel uit de Deense als de Nederlandse ervaring kan afgeleid worden, betreft het belang van het decentrale niveau bij de jobcreatie in de publieke en non-profit sector. In beide landen blijken ofwel regionale werkgelegenheidsagentschappen ofwel de lokale overheid in toenemende mate een hoofdrol te spelen.

1.2 De omvang van de potentiële doelgroep voor een werkervarings- en opleidingsgarantiesysteem in Vlaanderen

Op basis van het criterium 'werkloosheidsduur' bakenden we in Vlaanderen drie doelgroepen af: de niet werkende werkzoekenden (NWWZ) met een werkloosheidsduur van resp. 5 jaar en meer, 2 jaar en meer en 1 jaar en meer (tabel 6.1).

Tabel 6.1 De omvang van de potentiële doelgroep met in- en uitstroombewegingen op jaarbasis

Werkloosheidsduur	1 jaar en +	2 jaar en +	5 jaar en +
Aantal werklozen op 30/6/1996	132 341	88 048	30 618
Aantal werklozen die jaarlijks de drempel overschrijden	73 875	36 946	10 541
Aantal werklozen die jaarlijks uitstromen uit de WLH	51 505	30 699	10 772
% uitkeringsgerechtigden	90,6%	92,9%	93,1%
% bestaansminimumtrekkers	1,4%	0,7%	0,4%

Bij de interpretatie van deze aantallen is voorzichtigheid geboden. Waarschijnlijk is de doelgroep van het garantieplan, welk criterium men ook gebruikt om hem af te bakenen, statistisch gezien onderschat: vooreerst, omdat bepaalde randgroepen slecht geregistreerd zijn (bv. OCMW-cliënten); en ten tweede, omdat de werkloosheidsduur in de RVA-statistieken (waarop de afbakening is gebaseerd) vaak onderschat wordt.¹

Bovendien hebben we bewust de niet-werkzoekende werklozen (bv. tewerkgestelden in opslorplingsprogramma's of deeltijds werkenden met een inkomensgarantie-uitkering) niet meegeteld. Sommigen hiervan zouden wel baat hebben bij deelname aan het garantieplan, maar we verkeren in de onmogelijkheid om binnen de genoemde categorieën een statistisch meetbaar onderscheid te maken tussen personen die 'tijdelijk' resp. 'voor onbepaalde tijd' niet-werkzoekend zijn.

Binnen de groep van NWWZ is de overgrote meerderheid *uitkeringsgerechtigd werkloos*. Wat deze uitkeringsgerechtigden betreft, constateren we een grotere aanwezigheid van gezinshoofden (met relatief hogere en in de tijd constante uitkeringen) en een kleinere aanwezigheid van samenwonenden naarmate de werkloosheidsduur toeneemt. De groep van alleenstaanden blijft vrij constant in omvang.

1.3 Drie basisscenario's op basis van de doelgroepafbakeningen

Vervolgens werden voor deze drie doelgroepen drie scenario's uitgewerkt, telkens met een A- en een B-variant. De A-variant staat voor het scenario waarbij een werkervarings- en/of opleidingsgarantie enkel wordt aangeboden aan de personen die in een bepaald jaar de instapdrempel van respectievelijk 5, 2 of 1 jaar overschrijden. De B-variant voorziet ook een werkgarantie voor de personen die vroeger reeds de instapdrempel hebben overschreden. Bovendien werden voor 4 van de 6 deelscenario's telkens 2 hypothesen gebruikt i.v.m. de doorstromingskansen naar regulier werk: eerst wordt aangenomen dat 50% van de deelnemers die het volledige garantieplan doorlopen hebben nadien aan het werk blijft; vervolgens

¹ Dit heeft te maken met de manier waarop de werkloosheidsduur door de RVA gedefinieerd wordt (op basis van de zgn. 'Eurodat', cf. hoofdstuk 2).

wordt dit percentage vastgelegd op 40%. De concrete modaliteiten i.v.m. de tegemoetkomingen voor deelnemers en werkgevers/promotoren en de kosten voor de overheid sluiten aan bij bestaande federale en Vlaamse activeringsmaatregelen en reglementeringen inzake sociale zekerheid.

In tabel 6.2 worden de drie scenario's met hun voornaamste componenten en hypothesen naast mekaar geplaatst.

Tabel 6.2 De drie scenario's voor een werkgarantieplan: een overzicht van de componenten

Scenario 1 (+5 jaar werklozen) 30 618 (voorraad) + 10 541/jaar (instroom)	Scenario 2 (+2 jaar werklozen) 88 048 (voorraad) + 36 946/jaar (instroom)	Scenario 3 (+1 jaar werklozen) 132 341 (voorraad) + 73 875/jaar (instroom)
<i>Aanbod werkgarantiesysteem</i> * Garantie op WE-job + BO (400 u.) (gemid. 2 jaar) privé 30% - publiek 20% - non-profit 50% * Tijdelijke uittreding (5 jaar) * Begeleiding werkzoekenden	<i>Aanbod werkgarantiesysteem</i> * Garantie op WE-job + BO (400 u.) (gemid. 1 jaar) privé 40% - publiek 20% - non-profit 40% * Tijdelijke uittreding (5 jaar) * Begeleiding werkzoekenden	<i>Aanbod werk- en opleidingsgarantiesysteem</i> * 50% garantie op WE-job+BO (400u.) (gem. 1 jaar) privé 40% - publiek 20% - non-profit 40% * 50% garantie op BO+stage privé (gem. 6 mnd) * Tijdelijke uittreding (5 jaar) * Begeleiding werkzoekenden
<i>Voorwaarden voor de doelgroep</i> * In WE-job: 120% van minimumloon Tijdsregime=f(gezinssituatie) = VT/80%/50%) * Na WE-job: hoge uitkering; * Kans op doorstroming naar werk = 50% of 40%	<i>Voorwaarden voor de doelgroep</i> * In WE-job: idem scenario 1 * Na WE-job: idem scenario 1 * Kans op doorstroming naar werk= 50% of 40%	<i>Voorwaarden voor de doelgroep</i> * In WE-job: idem scenario 1 * In BO/stage: 1/3 hoge uitkering - 2/3 120% W_{min} * Na WE-job: idem scenario 1 * Na BO/stage: uitker. cf voordelen
<i>Voorwaarden voor de werkgevers/promotoren</i> * aan privé-WG subsidie =50% loonkost * aan non-profit: 120% loonsubs. (incl. omkadering) * 100% compensatie opleidings-/begeleidingskost * Drop-out = 20% (13% o.w.v. werk - 7% inactief)	<i>Voorwaarden voor de werkgevers/promotoren</i> * aan privé-WG subsidie 50% loonkost * aan non-profit: 120% loonsubs. (incl. omkadering) * 100% compensatie opleidings-/begeleidingskost * Drop-out = 20%, nl. 13% werk - 7% inactief	<i>Voorwaarden voor de werkgevers/promotoren</i> * dezelfde voorwaarden WE-jobs cf. scen 1 en 2 * WG betaalt verschil 120% W_{min} en uitkering (4m.) * Drop-out = 20%, nl. 13% werk - 7% inactief
* Herhaling garantie van zelfde aanbod van scenario 1 na 5 jaar inactiviteit <i>Referentiescenario</i> * 5% van de doelgroep volgt opleiding * 30% gemiddelde vrijstelling WG-bijdrage RSZ	* Herhaling garantie van zelfde aanbod van scenario 2 na 2 jaar inactiviteit <i>Referentiescenario</i> * 5% van de doelgroep volgt opleiding * 30% gemiddelde vrijstelling WG-bijdrage RSZ	* Herhaling garantie van zelfde aanbod van scenario 3 na 2 jaar inactiviteit <i>Referentiescenario</i> * 12% van de doelgroep volgt opleiding * 20% gemiddelde vrijstelling WG-bijdrage RSZ

WG = werkgever; WE = werkervaring; BO = beroepsopleiding; VT = voltijs; W_{min} = minimumloon.

De voornaamste verschillen in het aanbod tussen de drie scenario's van werkgarantiesystemen betreffen de duur van de werkervaringsjobs (evenredig met de voorbije werkloosheidsduur) enerzijds en de grotere rol van de private sector bij het voorzien van werkervaringsjobs en stageplaatsen voor minder langdurig werklozen anderzijds. Ook de intensiteit van de trajectbegeleiding neemt toe naarmate men langer inactief is. Aan personen bij wie het werkgarantiesysteem niet gebaat heeft om hen aan een reguliere job te helpen, wordt terug een werkervaringsgarantie toegekend na een herhaalde inactiviteit (5 jaar in scenario 1, 2 jaar in scenario's 2 en 3).

Gemeenschappelijk in elk scenario is de mogelijkheid om zich tijdelijk terug te trekken uit de arbeidsmarkt met een forfaitaire uitkering. Ieder geniet bovendien een beroepsopleiding (van 400 uren) tijdens de tijdelijke werkervaringsjob evenals een individuele begeleiding naar werk. De lonen tijdens de werkervaringsjobs liggen in elk van de drie scenario's hoger dan de werkloosheidsuitkeringen en lager dan de potentiële lonen in het reguliere circuit. Het tijdsregime in de tijdelijke jobs werd zodanig bepaald dat ieder ongeveer evenveel inkomenswinst kan boeken in de werkervaring vergeleken met zijn uitkering zonder werkervaring.

Parallel met de drie scenario's van werkgarantiesystemen bouwden we drie referentiescenario's die de loopbanen van de instromers in de +5, +2 en +1 jaar werkloosheid simuleren bij afwezigheid van de werkgarantiesystemen voor deze doelgroepen. Hier zijn de belangrijkste hypothesen, vergeleken met de scenario's van de garantiesystemen: een groter aantal schorsingen en een gelijkblijvende tot dalende kans op uitstroom naar werk naarmate men langer werkloos wordt. Ook hier veronderstellen we, in beperktere mate, overheidsinspanningen voor de doelgroep in de vorm van opleiding, begeleiding en aanwervingssubsidies.

Gezien het zuiver hypothetische karakter van het garantiesysteem berusten de simulaties steeds op veronderstellingen o.a. i.v.m. de omvang van kosten, i.v.m. de effectiviteit, enz. met mogelijk grote afwijkingen naar boven en naar beneden.

Bovendien zijn andere scenario's denkbaar voor deze en andere doelgroepen; de meest voor de hand liggende zou bijvoorbeeld een combinatie zijn van de drie scenario's: te starten met scenario 3 (voor de +1 jaar werklozen), indien dit aanbod geen effect heeft gehad en men twee jaar later nog steeds inactief is, het aanbod van scenario 2 jaar aanbieden. Wanneer ook dit niet gebaat heeft, het aanbod van scenario 1 (voor +5 jaar werklozen) invoeren voor de 'recidivisten'.

2. Sociale kosten-batenanalyse

In de kosten-batenanalyse werden alle kosten en baten voor de doelgroep van het garantiesysteem, de overheid, de werkgevers/promotoren en de rest van de maatschappij berekend en gewogen met de kans dat ze zich voordoen. Hetzelfde deden

we voor het referentiescenario. Vervolgens vergeleken we deze stromen gedurende 11 jaar na de inwerkingtreding van het werkgarantiesysteem en maakten de balans op voor de doelgroep zelf, voor de overheid en voor de maatschappij in haar geheel, zijnde het geheel van doelgroep, overheid, werkgevers en andere burgers samen.

2.1 Positieve balans

Uit de kosten-batenanalyse voor de drie gesimuleerde garantiesystemen blijkt dat een werkgarantiesysteem budgettair voor de overheid en voor de maatschappij in haar totaliteit haalbaar is gegeven een minimum aan effectiviteit (of m.a.w. wanneer voldoende doorstroming naar werk na beëindiging van de werkervaring kan bereikt worden). De hypothesen i.v.m. doorstroming in onze simulaties doorstaan evenwel vrij goed de vergelijking met resultaten uit binnenlandse en buitenlandse systemen van werkervaring (Nederland en Vlaanderen) en werkgarantie (Denemarken) voor langdurig werklozen. Bij 50%-brutodoorstroming naar werk na werkervaring kan de *overheid* afhankelijk van het scenario en over een tijdsperiode van 11 jaar bekeken tussen 16,9 en 390,7 miljard winnen door een garantiesysteem voor (zeer)langdurig werklozen op te zetten² (tabel 6.3); 40% brutodoorstroming leidt in scenario 1 pas na 12 jaar tot een blanco-budgettaire operatie. Uitsplitst naar de drie overheden in de Belgische context (de Vlaamse en federale en de sociale zekerheid) geeft dit over dezelfde periode bekeken echter een belangrijke meerkost voor de Vlaamse overheid, een beperkte netto-opbrengst voor de federale overheid en een belangrijke meeropbrengst voor de sociale zekerheid³.

In de introductiejaren vergt het werkgarantiesysteem wel extra investeringen, maar op termijn (vanaf 3 tot 6 jaren) beginnen deze zich dubbel en dik terug te verdienen. Wanneer de 'voorraad' aan zeer langdurig werklozen mee opgenomen wordt in het garantiesysteem, is de netto-opbrengst voor de overheid en de maatschappij zelfs groter op elf jaar tijd bekeken (deelscenario's B in tabel 6.3).

² Het netto-tewerkstellingseffect dat rekening houdt met uitval en een positieve tewerkstellingskans in het referentiescenario (deadweight), ligt uiteraard beduidend lager dan 50% en is verschillend voor de drie scenario's.

³ Dit is in de situatie dat de Vlaamse overheid instaat voor het actief arbeidsmarktbeleid, de federale overheid belastingen int en de sociale zekerheid uitkeringen uitbetaalt en parafiscale opbrengsten heeft. We veronderstellen bovendien afwezigheid van het systeem van trekkingsrechten.

Tabel 6.3 Macro-budgettaire balans voor de overheid (Vlaamse Gemeenschap, federale overheid, Sociale zekerheid (in miljoen BEF))

	Kans op werk	Overheid	Scenario 1 (+5 jaar WLH)	Scenario 2 (+2 jaar WLH)	Scenario 3 (+1 jaar WLH)
Deelscenario A (stroom)	p=50%	Totaal	+ 16 880	+ 238 222	+ 317 275
		Vlaams	-77 200	-164 992	-141 203
		Federaal	+15 573	+73 805	+105 594
		RSZ	+78 507	+329 409	+352 884
	p=40%	Totaal	- 3 623	+ 149 736	p.m.
		Vlaams	-79 842	-179 596	
		Federaal	+13 120	+61 982	
		RSZ	+63 099	+267 350	
	p=50%	Totaal	+ 26 812	+ 293 967	+ 390 663
		Vlaams	-102 697	-207 314	-165 492
		Federaal	+21 875	+92 385	+128 662
		RSZ	+107 634	+408 896	+427 493
	p=40%	Totaal	- 2 947	+ 184 752	p.m.
		Vlaams	-106 715	-225 398	
		Federaal	+18 294	+77 640	
		RSZ	+85 474	+332 510	

De bedragen zijn geactualiseerd over een tijdsspanne van 11 jaar (reële discontovoet = 2%).

De globale baat voor de *samenleving* is uitgesproken positief (op een beperkte nettokost na in 'jaar 0' in de scenario's 2 en 3). Dit is inherent aan de filosofie van activering: daar waar werkloosheidsuitkeringen steriele transfers zijn, gaat tewerkstelling gepaard met een productieve aanwending van dezelfde middelen.

2.2 Beperkingen van de modellering: overdreven optimisme?

Twee belangrijke kanttekeningen dienden te worden gemaakt bij de uitgevoerde analyses die mee aan de grondslag liggen van de sterk positieve resultaten van de kosten-batenanalyse, namelijk de organisatorische aspecten verbonden aan de implementatie van een dergelijk werkgarantiesysteem én het potentieel aan additionele jobs dat toegemeten wordt aan de reguliere arbeidsmarkt.

Vanuit *organisatorisch oogpunt* vormen de grote aantallen werkervaringsjobs waarin moet voorzien worden door publieke en private sector wel een reële uitdaging. In scenario 1 (+5 jaar werklozen) moet gestart worden met 14 000 arbeidsplaatsen⁴ (weliswaar zijn een groot deel hiervan deeltijdse jobs) om na 10 jaar te evolueren tot 22 500 jobs. Bovendien moeten jaarlijks de helft van deze werklozen een beroepsopleiding krijgen⁵ en wordt iedere werkzoekende actief

⁴ Tenminste als men de 'stock' mee wil opnemen - deelscenario's B.

⁵ We veronderstellen immers dat in scenario 1 de BO over 2 jaar gespreid wordt.

begeleid naar werk. In scenario 2 gaat het om bijna dubbel zoveel arbeids- en opleidingsplaatsen; en in scenario 3 eveneens. Alleen al voor de beroepsopleiding zou dit een méér dan verdubbeling van de huidige capaciteit impliceren (tenzij men de beschikbare middelen heroriënteert i.f.v. het garantieplan).

De buitenlandse ervaringen in Nederland en Denemarken leveren voor wat deze *organisatorische aspecten* betreft, wel ideeën. Zij benadrukken sterk de rol van de lokale besturen in het creëren van nieuwe banen. Deze zijn goed geplaatst om het potentieel aan jobs in lokale dienstverlening (bv. dienstenwinkels, Pool-jobs) op te sporen die kansen bieden voor laaggekwalificeerden. Zowel in Denemarken als in Nederland worden voor de uitbouw van deze diensten organisatorische en financiële verantwoordelijkheden overgedragen naar lokale besturen. Anderzijds zijn ook de Deense initiatieven om de jobrotatie in de reguliere arbeidsmarkt te verhogen interessant. Soepele, financieel sterk gestimuleerde systemen van loopbaanonderbreking, educatief verlof, sabbatjaren, e.d. worden gepromoot met o.a. het oog op de creatie van voldoende stageplaatsen om werklozen werkervaring te laten opdoen.

De simulaties voor Vlaanderen leren alleszins dat het garantieplan - onder welke vorm ook - tijd zal vergen om op kruissnelheid te komen. Het verdient o.i. aanbeveling om het over een tijdsspanne van 5 à 10 jaren te implementeren (eventueel in meerdere fasen, bv. beginnend bij scenario 1 en eindigend bij de supra beschreven mix van de 3 scenario's). De juridische garantie kan eveneens stapsgewijze worden ingevoerd, nadat het aanbod van werkervaringsplaatsen en beroepsopleidingen een toereikend niveau heeft bereikt.

We hebben impliciet verondersteld dat 11 jaar na de start van het garantiesysteem respectievelijk 32 600 +5 jaar werklozen, 178 000 +2 jaar werklozen of 243 500 +1 jaar werklozen een reguliere job gevonden hebben. Dit veronderstelt een groot potentieel aan bijkomende jobs in de reguliere arbeidsmarkt. De vrees dat verdringingseffecten de doorstroming gaan teniet doen moet echter niet overroepen worden. Dit blijkt uit de analyse van de macro-economische effecten van een garantiesysteem.

3. Macro-economische effecten

Vanuit de macro-economische invalshoek luidt de conclusie dat het aanbieden van opleidings- en werkervaringsgaranties aan *zeer* langdurig werklozen een zinvolle bijdrage kan leveren tot de verbetering van de macro-economische arbeidsmarktsituatie. De bevindingen suggereren dat het aangewezen is zich daarbij vooral te concentreren op werknemers die minstens drie jaar werkloos zijn.

Deze conclusie volgt uit een theoretische en een beperkte empirische analyse van de effecten die men van dergelijke garantieprogramma's mag verwachten. Samen-

gevat dragen deze programma's bij tot *reële arbeidskostenverlaging* en openen ze perspectieven voor *een meer expansief macro-economisch beleid*. Beide implicaties bevorderen de *creatie van additionele reguliere tewerkstelling* in de private sector. De omvangrijke, zij het soms overdreven⁶ substitutie- en deadweight-effecten die men vaak aan werkervaringsprogramma's toeschrijft, worden daardoor geneutraliseerd.

Opleidings- en werkervaringsprogramma's kunnen arbeidskostenverlaging in de hand werken op vier manieren.

1. Opleidings- en werkervaringsgaranties leiden tot een kwantitatieve en kwalitatieve verbetering van het arbeidsaanbod. Ze keren het proces waarbij (langdurig) werklozen geleidelijk ontmoedigd geraken, hun vaardigheden verliezen en zich uiteindelijk terugtrekken uit de arbeidsmarkt. De verruiming van het 'effectief arbeidsaanbod' impliceert een toename van het aantal geschikte kandidaten voor reguliere banen. Voldoende studies, alsook eigen empirische bevindingen, tonen aan dat dit een loonmatigend effect teweegbrengt. Het pleidooi om opleidings- en werkervaringsgaranties in de eerste plaats toe te spitsen op werknemers die minstens drie jaar werkloos zijn, dient ook in deze context te worden begrepen. Het empirisch onderzoek suggereert dat werklozen die 'slechts' twee jaar werkloos zijn, ook zonder bijkomende opleiding en werkervaring kwalitatief nog in zekere mate in aanmerking komen voor reguliere jobs. Een opname van deze werklozen in activeringsprogramma's zou op korte termijn de arbeidsmarkt eerder doen verkrappen dan verruimen, met een (tijdelijke) opwaartse druk op de lonen tot gevolg. Het empirisch onderzoek suggereerde eveneens dat dit risico niet bestaat wanneer opleiding en werkervaring wordt toegespitst op werknemers die reeds vijf jaar werkloos zijn. Deze werklozen komen in regel niet meer in aanmerking om reguliere vacatures op te vullen. Het in activeringsprogramma's opnemen, veroorzaakt dan ook geen verkrapping van de arbeidsmarkt.
2. Opleidings- en werkervaringsprogramma's brengen werklozen in contact met werkgevers en verminderen daardoor de onzekerheid en het gebrek aan informatie van deze laatste over de capaciteiten van de werklozen (signaaleffect). De aanwervingskosten nemen daardoor af. Bovendien leidt de opbouw van vakspecifieke kennis tot een vermindering van toekomstige opleidingskosten. Beide effecten maken reguliere arbeid goedkoper.

⁶ Zeker in het geval van gesubsidieerde banen voor zeer langdurig werklozen blijkt dat substitutie- en deadweight-effecten niet mogen overdreven worden. Dit suggereert althans de Nederlandse ervaring die in hoofdstuk 1 werd beschreven.

3. Indien opleidings- en werkervaringsprogramma's gericht worden op knelpuntberoepen dragen ze niet alleen bij tot een rechtstreekse opvulling van bestaande vacatures, ze zullen ook de loonstijging afremmen waartoe knelpuntberoepen doorgaans aanleiding geven. Gegeven de specifieke Belgische situatie waarin een zeer sterk verband bestaat tussen de loonevoluties in de diverse sectoren en regio's, mag het belang van een daling van het aantal knelpunten niet onderschat worden. Het verzachten van de loondruk in sectoren en regio's waar krapte bestaat, zal ook in de andere sectoren en regio's zijn invloed hebben.
4. Indien, zoals de kosten-batenanalyse laat vermoeden, de lange termijn financiële implicaties van opleidings- en werkervaringsprogramma's voor de overheid positief uitdraaien, dan creëren deze programma's ruimte voor lastenverlaging die ook de reguliere werkgelegenheid zal ten goede komen.

In de mate dat opleidings- en werkervaringsgaranties reële arbeidskostenverlaging in de hand werken, openen ze perspectieven voor een meer expansief macro-economisch beleid. Arbeidskostenverlaging zorgt immers voor ontspanning op het inflatiefront. Dit maakt een soepeler monetair beleid en intrestverlaging mogelijk, wat de duurzame consumptie en de investeringen zal bevorderen en tot jobcreatie zal bijdragen.

In tegenstelling tot bijvoorbeeld substitutie-effecten zijn de macro-economische effecten van een garantiesysteem helaas niet of nauwelijks concreet te becijferen. Het zou o.i. evenwel een vergissing zijn hieruit af te leiden dat ze daarom minder reëel zijn.

BIJLAGEN

Bijlage 1 / RVA-databanken Stat92 en Statinfo

Tabel B1

Categorieën van werklozen	Stat92	Stat-info	Stat92	Stat-info*
Niet Werkende werkzoekenden				
Werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen				
- Volledig werklozen met uitkeringen op basis van arbeidsprestaties (+niet vermeld onder III en IV)	00	1	(30/6/'96)	(juni '96)
- Volledig werklozen met uitkeringen op basis van prestaties in toepassing van OCMW-wet 8/7/'76		1.I	197 262	225 063
- Volledig werklozen die uitkeringen ontvangen op basis van studies		1.II		147 085
- Volledig werklozen uit andere EU-lidstaten die in België verblijven -uitvoer van rechten (E303)		1.III		242
- Minder-valide werknemers met uitkeringen op basis van arbeidsprestaties in beschutte werkplaats		1.IV		30 862
Werkzoekenden ingeschreven tijdens hun wachtijd (art.36, KB 26/11/1991)		1.V		23
Niet-werkende vrij ingeschreven werkzoekenden	02		11 562	385
Werkzoekenden ten laste van het OCMW	03		10 844	
Werkzoekenden die afhangen van het VFSIPH	05		4 590	
Uit eigen wil in een dienstbetrekking met verkorte werkdag tewerkgestelde werknemers die volledig	06		187	
werkloos geworden zijn (art.33 en 171 nonies, KB 26/11/1991)	07	4.	1 398	8 202
Werklozen die afstand doen van uitkeringen (art.77bis MB van 4/6/1964)	09		126	
Werkzoekenden in afwachting van overbruggingsuitkeringen	11		538	
Personen die overbruggingsuitkeringen genieten	12	6.	381	317
Van het recht op uitkeringen uitgesloten werkzoekenden die de stempelcontrole blijven volgen	14		7 776	
Totaal			234 664	233 582
Andere personen ingeschreven in Stat92				
Deeltijdse werknemers met behoud van uitkeringen: onvrijwillig deeltijdse werknemers en deeltijdse	80	5.	56 591	5 779
werknemers met behoud van rechten (art.29§1 KB 25/11/1991)				
Werkzoekenden die deeltijds werken gedurende hun wachtijd	82		2 326	
Werklozen in beroepsopleiding	83	2.	9 072	5 234
Werklozen in individuele beroepsopleiding	85	2.	1 372	
Werkzoekenden die voltijds zijn tewerkgesteld in een beschutte werkplaats (verplichte inschrijving)	88	3.	867	397
Voltijds werkende vrij ingeschreven werkzoekenden	90		12 060	
Werkende deeltijds leerplichtige werkzoekenden	91		102	
Sommige (tijdelijke) gedeeltelijke werklozen (art.57 en 59 van KB 25/11/1991)	92	10.	378	21 256

Categorieën van werklozen	Stat92	Stat-info	Stat92	Stat-info*
Vrijwillig ingeschreven deeltijdse werknemers met behoud van rechten (zonder inkomensgarantie-uitkering)	93		14 182	
Niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (art. 89 van KB 25/11/1991)a	95	7.	57 390	61 227
Werklozen die om sociale of familiale redenen vrijgesteld worden van stempelcontrole (art.90 van KB 25/11/1991)	96	8.	12 087	3 609
Volledig werklozen vrijgesteld van inschrijving als werkzoekende om opleiding of vervolmaking te volgen; of om hun beroepservaring gratis ten dienste te stellen van een vreemd land		9.		4 054
Volledig werklozen die studies hervatten of een beroepsopleiding gaan volgen (art.91, 92 en 94 van KB 25/11/1991)	97	9.I	3 087	2 536
Personen vrijgesteld van inschrijving als werkzoekende om in het buitenland te verblijven bij humanitaire acties, als coöperant of om beroepservaring ter beschikking te stellen		9.K		10
Vrijgestelden na PWA-prestaties of als stadswacht		9.L		1 508
Totaal			169 514	101 556
Plan tot opslorping van de werkloosheid - voltijds				
Derde arbeidscircuit in de openbare diensten (AR nr.473 van 28/10/1986	(24)			
Derde arbeidscircuit in de private sector	25		5 093	
Werklozen tewerkgesteld in KMO's (KB123 van 30/12/1982)	26		200	
Tewerkgestelde werklozen aangeworven ter vervanging van rechthebbenden op onderbreking van de beroepsloopbaan (openbare besturen en diensten van de ministeries)	(27)			
Gesubsidieerde contractuelen (programmawet) vanaf 2/1990	(28)			
Gesubsidieerde contractuelen (KB nr. 474, vanaf 2/1990)	29		27 545	
RVA-stagiairs (Full time)	64		17 535	
Plan tot opslorping van de werkloosheid - deeltijds				
Derde arbeidscircuit in de openbare diensten (KB nr.473 van 28/10/1986)	(54)			
Derde arbeidscircuit in de private sector	55		3 796	
Werklozen tewerkgesteld in KMO's (KB nr.123 van 30/12/1982)	(56)			
Onderbreking van de beroepsloopbaan, deeltijds	(57)			
RVA-stagiairs deeltijds	(60)			
Gesubsidieerde contractuelen (programmawet) vanaf 2/1990	(68)			
Gesubsidieerde contractuelen (KB nr. 474) vanaf 2/1990	(69)			
Totaal			54 169	0
Totaal			458 347	288 670

* De aantallen van de statinfo-databank zijn een weergave in budgettaire termen

De verschillen in aantallen tussen de Stat92- en de statinfodatabank van de RVA zijn als volgt te verklaren.

Stat92 is de statistiek van de werkzoekenden. Iedereen die op 30 juni van het jaar ingeschreven is als werkzoekende bij een bevoegde gewestinstelling (de VDAB voor het Vlaamse Gewest) komt terecht in Stat92; het is m.a.w. een verzameling van momentopnames of tellingen aan het einde van juni van elk jaar.

Stat-info is een statistiek van uitkeringsgerechtigden. Iedereen die tijdens een bepaalde maand betaald wordt door de RVA komt terecht in het Stat-info-bestand. Het gaat hier dus om een inventaris van de betalingsdossiers gedurende een gehele maand. Deze informatie wordt op geregelde tijdstippen door de uitbetalingsinstellingen overgemaakt aan de RVA (Baeck, 1994 en 1995).

Bijlage 2/ In- en uitstroom

Tabel B2.1 In- en uitstroom tussen juni 1995 en juni 1996 uit de diverse categorieën in Stat92 naar werkloosheidsduur

U96(x,y)	(0,1)	(1,2)	(2,3)	(3,4)	(4,5)	(5,6)	(6,7)	(7,8)	(8,9)	(9,10)
NWWZ	102 323	44 293	26 543	18 301	12 586	8 642	4 843	3 333	2 717	1 941
Tew.opslorp.	425	2 274	4 215	4 336	4 764	4 876	5 216	3 936	3 279	2 932
DT/VT-werk	21 764	16 139	9 631	7 661	6 295	4 891	3 900	3 739	2 965	2 236
NW-niet WZ	6 719	4 844	2 946	1 986	1 602	1 464	1 363	1 268	900	665
Oudere	715	4 122	5 420	5 652	5 052	5 054	4 634	4 218	3 908	3 795
Totaal	131 946	71 672	48 755	37 936	30 299	24 927	19 956	16 494	13 769	11 569
U95(x,y)	(0,1)	(1,2)	(2,3)	(3,4)	(4,5)	(5,6)	(6,7)	(7,8)	(8,9)	(9,10)
NWWZ	103 456	47 349	28 424	18 593	12 439	7 193	4 957	3 977	2 942	1 992
Tew.opslorp.	2 670	4 823	4 632	4 982	4 983	5 272	4 009	3 382	2 970	2 318
DT/VT-werk	23 790	13 472	10 268	8 286	6 248	4 843	4 585	3 607	2 702	1 990
NW-niet WZ	6 688	4 928	2 830	1 874	1 627	1 466	1 330	938	677	388
Oudere	425	704	2 720	3 278	3 544	3 450	3 275	3 264	3 299	2 840
Totaal	137 029	71 276	48 874	37 013	28 841	22 224	18 156	15 168	12 590	9 528
NO95(x,y)	(0,1)	(1,2)	(2,3)	(3,4)	(4,5)	(5,6)	(6,7)	(7,8)	(8,9)	
NWWZ	59 163	20 806	10 123	6 007	3 797	2 350	1 624	1 260	1 001	
Tew.opslorp.	396	608	296	218	107	56	73	103	38	
DT/VT-werk	7 651	3 841	2 607	1 991	1 357	943	846	642	466	
NW-niet WZ	1 844	1 982	844	272	163	103	62	38	12	
Oudere	-3 697	-4 716	-2 932	-1 774	-1 510	-1 184	-943	-644	-496	
Totaal	65 357	22 521	10 938	6 714	3 914	2 268	1 662	1 399	1 021	
O95(x,y)	(0,1)	(1,2)	(2,3)	(3,4)	(4,5)	(5,6)	(6,7)	(7,8)	(8,9)	
NWWZ	57,2%	43,9%	35,6%	32,3%	30,5%	32,7%	32,8%	31,7%	34,0%	
Tew.opslorp.	14,8%	12,6%	6,4%	4,4%	2,1%	1,1%	1,8%	3,0%	1,3%	
DT/VT-werk	32,2%	28,5%	25,4%	24,0%	21,7%	19,5%	18,5%	17,8%	17,2%	
NW-niet WZ	27,6%	40,2%	29,8%	14,5%	10,0%	7,0%	4,7%	4,1%	1,8%	
Totaal	47,7%	31,6%	22,4%	18,1%	13,6%	10,2%	9,2%	9,2%	8,1%	
IN95(x,+)	(0,+)	(1,+)	(2,+)	(3,+)	(4,+)	(5,+)	(6,+)	(7,+)	(8,+)	
NWWZ		73 875	36 946	23 363	15 590	10 541	6 018	4 145	3 347	
Tew.opslorp.		2 472	4 519	4 484	4 873	4 930	5 244	3 973	3 331	
DT/VT-werk		19 965	11 552	8 965	7 291	5 570	4 372	4 162	3 286	
NW-niet WZ		5 766	3 937	2 408	1 738	1 546	1 415	1 299	919	
Totaal		104 351	60 016	43 405	33 656	26 884	21 090	17 325	14 469	
I95(x,+)	(0,+)	(1,+)	(2,+)	(3,+)	(4,+)	(5,+)	(6,+)	(7,+)	(8,+)	
NWWZ		71,4%	78,0%	82,2%	83,8%	84,7%	83,7%	83,6%	84,2%	
Tew.opslorp.		92,6%	93,7%	96,8%	97,8%	98,9%	99,5%	99,1%	98,5%	
DT/VT-werk		83,9%	85,7%	87,3%	88,0%	89,1%	90,3%	90,8%	91,1%	
NW-niet WZ		86,2%	79,9%	85,1%	92,7%	95,0%	96,5%	97,7%	98,0%	
totaal		76,2%	84,2%	88,8%	90,9%	93,2%	94,9%	95,4%	95,4%	

U = aantal werklozen volgens categorie; NO = aantal uitstromers volgens categorie;
 O = uitstroompercentage; IN = aantal instromers volgens categorie; I = instroompercentage;
 (x,y) = werkloosheidsduur.

Bijlage 3 / Berekeningswijze van de verwachte inkomensstromen

1. Het vervangingsinkomen bij afwezigheid van het werkgarantieplan, bij drop-out en/of na het volgen van een beroepsopleiding (U_L)

1.1 Gemiddelde uitkering van een langdurig werkloze

1.1.1 *Berekening op basis van wettelijke minimum- en maximumuitkeringen naar werkloosheidsperiode*

De werkloosheidsuitkering van een representatieve uitkeringsgerechtigde langdurig werkloze kunnen we ramen op basis van informatie over de wettelijke minimum- en maximumuitkeringen naar werkloosheidsperiode en naar gezinssituatie.

Voor alle scenario's, nemen we concreet het barema voor de derde werkloosheidsperiode. Voor elke gezinscategorie nemen we precies het rekenkundig gemiddelde van deze minimum- en maximumwaarden. De samenstelling van de groep uitkeringsgerechtigde werklozen van +5 jaar, 2-3 jaar en 1-2 jaar naar gezinssituatie gebruiken we als gewichten.

De berekeningen en resultaten zijn weergegeven in tabel B3.1. Het resultaat is een gemiddelde werkloosheidsuitkering van respectievelijk 264 516 BEF, 258 991 BEF en 246 655 BEF per jaar.

In feite dienen we onderscheid te maken tussen de uitkering van een werkloze die net instroomt in de doelgroep van het garantiesysteem en een persoon uit de 'stock'. Voor de stock van werklozen in scenario 2 en 3 is de gemiddelde uitkering derhalve hoger (respectievelijk 266 735 BEF en 261 767 BEF op jaarbasis) omdat het aandeel van de gezinshoofden (de duurste vergoedingscategorie) toeneemt naarmate de werkloosheidsduur toeneemt.

Tabel B3.1 Berekening van de gemiddelde uitkering van een uitkeringsgerechtigde langdurig werkloze

Gezinssituatie	gewicht (a)	Min uitkering 3de periode (b)	Max. uitkering 3de periode (c)	Gemiddelde 3de periode (b+c)/2
<i>Scenario 1 (+5 jaar)</i>		<i>(3de periode)</i>	<i>(3de periode)</i>	
A. Gezinshoofd	0,347	30 030	34 190	32 110
N. Alleenstaande	0,148	21 502	23 945	22 724
B. Samenwonende	0,505	12 792	17 056	14 924
Gewog. gemid./m				22 043
Gewog. gemid./j				264 516
<i>Scenario 2 (+2 jaar)</i>	<i>(2-3j.)</i>	<i>(3de periode)</i>	<i>(3de periode)</i>	
A. Gezinshoofd	0,318	30 030	34 190	32 110
N. Alleenstaande	0,153	21 502	23 945	22 724
B. Samenwonende	0,529	12 792	17 056	14 924
Gewog. gemid./m.				21 583
Gewog. gemid./j.				258 991
<i>Scenario 3 (+1 jaar)</i>	<i>(1-2j.)</i>	<i>(3de periode)</i>	<i>(3de periode)</i>	
A. Gezinshoofd	0,260	30 030	34 190	32 110
N. Alleenstaande	0,149	21 502	23 945	22 724
B. Samenwonende	0,591	12 792	17 056	14 924
Gewog. gemid./m				20 555
Gewog. gemid./j.				246 655

(a) De gewichten geven de samenstelling weer van de groep van uitkeringsgerechtigde werklozen met werkloosheidsduur van resp. 5 jaar en meer (scenario 1), tussen 2 en 3 jaar (scenario 2), en tussen 1 en 2 jaar (scenario 3) in juni 1996 (bron: Statinfo).

Bron: RVA en RVA-Statinfo, eigen berekeningen

1.1.2 Gemiddelde dagvergoeding uitgesplitst naar werkloosheidsduur

We geven hierna een alternatieve berekeningswijze op basis van de gemiddelde dagvergoeding van een uitkeringsgerechtigde werkloze (bron: Statinfo).

De Statinfo-databank van de RVA onderscheidt 10 uitkeringsstatuten en 25 vergoedingscategorieën.

Uitkeringsstatuten zijn ondermeer UVW, oudere volledig werkloos met vrijstelling van inschrijving als werkzoekende, volledig werkloos met vrijstelling van inschrijving als werkzoekende om familiale of sociale redenen, enz.

In tabel B1 in bijlage 1 zijn de uitkeringsstatuten uit Statinfo opgesomd met het aantal betalingsdossiers in juni 1996. De 25 vergoedingscategorieën geven de indeling weer naar de drie gezinssituaties (gezinshoofden, alleenstaanden en samenwonenden) met daarin een verder onderscheid naar o.a. werkloosheidsperiode (1ste, 2de, 3de) en aard van de uitkering (werkloosheids-, wacht- of overbruggingsuitkering).

De statistische basiseenheid in Stat-info is elke persoon voor wie tijdens een bepaalde maand een betaling verricht werd (d.i. *fysieke eenheden* of betalingsdossiers). Daarnaast worden ook *budgettaire eenheden* berekend; deze budgettaire eenheden geven het aantal betalingsdossiers weer in de veronderstelling dat ieder persoon gedurende een volledige maand een uitkering heeft bekomen. Het betreft in feite een omrekening van fysieke eenheden naar full time equivalenten (FTE). Een derde berekende eenheid is *de gemiddelde dagvergoeding*. Deze wordt verkregen door de totale uitgaven aan uitkeringen per maand te delen door het totaal aantal vergoede werkdagen.

Statinfo bevat informatie over de werkloosheidsduur naar *vergoedingscategorie* maar uitsluitend in *fysieke eenheden*, niet in budgettaire eenheden en ook niet in gemiddelde daguitkeringen¹.

Om op basis van de informatie over werkloosheidsduur in statinfo de budgettaire kost te berekenen van de langdurige werkloosheid dienen we bijgevolg een aantal vereenvoudigende ingrepen te doen. Tabel B3.2 geeft de verschillende tussenstappen weer.

(1) Bij gebrek aan een uitsplitsing van het aantal budgettaire eenheden (de FTE) naar werkloosheidsduur (kolom A) vermenigvuldigen we alle fysieke eenheden per vergoedingscategorie in tabel B3.2 met een wegingsfactor die de verhouding fysieke over budgettaire eenheden aangeeft. Deze is weergegeven in kolom B. De omvang van deze wegingsfactor is een functie van:

- de omvang van de in- en uitstroom uit de uitkeringsgerechtigde werkloosheid in de loop van de maand juni;
- de overgang van de ene vergoedingscategorie naar de volgende na verstrijken van een bepaalde werkloosheidsperiode in de loop van de maand; bijvoorbeeld midden juni is men juist 1 jaar werkloos en wordt men voor de helft vergoed volgens categorie B1 en voor de volgens categorie B2 en
- de omvang van de groep van werklozen die uitkeringsgerechtigd zijn op basis van deeltijdse werkprestaties.

¹ Over de definitie van werkloosheidsduur in statinfo: na een onderbreking van minstens drie maanden in de werkloosheidsuitkeringen wordt de werkloosheidsduur op 0 gezet en begint een nieuwe periode te lopen; indien de onderbreking van minstens drie ononderbroken maanden geheel of gedeeltelijk te wijten is aan een beslissing tot uitsluiting van het recht op uitkeringen (ten gevolge van werkloosheid wegens omstandigheden afhankelijk van de wil van de werkloze of ten gevolge van een administratieve sanctie) loopt de werkloosheidsduur verder.

Tabel B3.2 Aantal betalingsdossiers in juni 1996 naar vergoedingscategorie (gezinssituatie) en werkloosheidsduur

Kolom	A										B	C	D
	Aantal betaaldossiers naar werkloosheidsduur in fysieke eenheden (1)										Fysiek/bud getfair in %	Doelgroep/- totaal in %	Gemiddelde daguitkering
	<1jaar	1jr en +	2jr en +	3jr en +	4jr en +	5jr en +	6jr en +	7jr en +	onbep	Totaal			
A1	14 190	49 864	40 754	33 966	27 740	18 691	13 582	12 697	102	64 156	83,46	79,53	1230,43
AM	21	72	55	39	25	16	6	6	0	93	89,46	92,21	586,25
WA+TA	2 355	5 396	3 787	2 745	2 180	1 582	1 254	1 159	11	7 762	86,19	88,96	1144,45
Totaal A	16 566	55 332	44 596	36 750	29 945	20 289	14 842	13 862	113	72 011			
N1	6 368	388	149	108	92	62	41	36	53	6 809	77,17	90,36	1205,28
N2	4 390	20 538	15 688	12 503	10 056	8 078	6 119	5 722	78	25 006	87,20	75,62	864,27
WN+TN	2 322	2 606	1 572	1 022	736	516	376	336	20	4 948	81,58	90,39	630,06
Totaal N	13 080	23 532	17 409	13 633	10 884	8 656	6 536	6 094	151	36 763			
B1	31 764	1 784	675	512	449	306	209	165	235	33 783	73,07	91,41	1097,05
B2	6 393	29 345	17 142	11 492	7 342	4 527	2 975	2 608	241	35 979	82,31	90,93	710,15
BM	86	288	223	156	107	60	39	29	1	375	92,46	91,3	504,79
P	8 439	41 728	36 043	31 441	27 246	22 246	17 890	16 689	106	50 273	89,85	78,03	494,67
WP+TP	101	130	92	72	52	42	37	36	3	234	68,89	94,03	476,23
W+T	16 751	12 519	7 248	4 676	3 369	2 398	1 931	1 772	90	29 360	79,50	91,80	448,30
Totaal B	63 534	85 794	61 423	48 349	38 565	29 579	23 081	21 299	676	150 004			
Totaal	93 180	164 658	123 428	98 732	79 394	58 524	44 459	41 255	940	258 778			

A, B en N verwijzen naar de gezinssituatie: A = met gezinslast, N = alleenstaande, B = samenwonende; 1, 2 en P duiden de werkloosheidsperiode aan: 1 het eerste jaar in de werkloosheid, 2 vanaf het tweede jaar; P duidt de periode aan met een forfaitaire uitkering. W = wachtvergoeding, T = overbruggingsvergoeding, M = mindervalide.

Bron: RVA-Statinfo (juni 1996)

(2) Ten tweede vermenigvuldigen we hetzelfde aantal betalingsdossiers per vergoedingscategorie met een wegingsfactor die aangeeft hoeveel personen binnen de welbepaalde vergoedingscategorie (kolom C) behoren tot onze doelgroep van niet werkende werkzoekenden. Deze zijn de UVW's, de UVW's op basis van deeltijdse prestaties en de jongeren met overbruggingsvergoedingen. Vallen onder meer af: de deeltijds tewerkgestelden om aan de werkloosheid te ontsnappen die een inkomensgarantie-uitkering genieten, de oudere werklozen die geen anciënniteitsvergoeding genieten, de werklozen in opleiding.

(3) Tot slot kunnen we de gemiddelde dagvergoeding per vergoedingscategorie vermenigvuldigen met de dubbel gewogen aantallen (cf. 1&2) naar werkloosheidsduur. Ook wat die gemiddelde daguitkering betreft (kolom D), veronderstellen we dat deze ongeacht de werkloosheidsduur dezelfde blijft.

Het resultaat van deze berekeningen is weergegeven in tabel B3.3. De eerste rij geeft de gemiddelde dagvergoeding weer wanneer de vermelde aandelen van de betalingsdossiers naar werkloosheidsduur in tabel B3.2 (kolom A) gehanteerd worden. De tweede rij geeft de gemiddelde daguitkering weer met als gewichten het aantal betalingsdossiers per categorie werklozen tussen 1 en 2 jaar, tussen 2 en 3 jaar enz.

De kosten op jaarbasis zijn de dagvergoedingen vermenigvuldigd met factor 312 (26 dagen x 12 maanden). Voor de groep van werklozen met werkloosheidsduur tussen 5 en 6 jaar bekomen we zodoende 264 461 BEF.

Tabel B3.3 Gemiddelde daguitkering naar werkloosheidsduur in juni 1996

<1jaar 893,54	1 jaar en + 820,40	2 jaar en + 827,90	3 jaar en + 831,16	4 jaar en + 830,28	5 jaar en + 809,03	6 jaar en + 796,83	7 jaar en + 797,54
<1jaar 893,54	1-<2 jaar 798,40	2-<3 jaar 815,07	3-<4 jaar 834,73	4-<5 jaar 889,82	5-<6 jaar 847,63	6-<7 jaar 787,64	7 jaar en + 797,54

Bron: Eigen berekeningen op basis van Statinfo (juni 1996)

1.1.3 Vergelijking van de resultaten

Tabel B3.4 geeft de gewogen gemiddelde uitkeringen op jaarbasis (U_L) weer volgens de twee methoden.

Tabel B3.4 De gewogen gemiddelde uitkering U_L op jaarbasis volgens de twee methoden

Methode Gewichten	Scenario 1		Scenario 2		Scenario 3	
	5-6 jaar	5 jaar en +	2-3 jaar	2 jaar en +	1-2 jaar	1 jaar en +
Min/max uitkering	273 033	264 516	258 991	266 735	246 655	261 767
Gem. dagvergoeding	264 461	252 417	254 302	258 305	249 101	255 965

We zien bijna steeds hogere waarden voor de uitkeringskost berekend op basis van de wettelijke minimum- en maximum-barema's. De positieve verschillen variëren van 1,8% tot 4,7%. Een van de verklaringen is dat de minimale en maximale barema's berekend zijn op basis van voltijdse arbeidsprestaties. Het feit dat een gedeelte van de werklozen een uitkering verkrijgt op basis van vrijwillige deeltijdse arbeidsprestaties trekt de gemiddelde dagvergoeding omlaag. Slechts in één geval is de waarde op basis van de minimum en maximum-barema's lager, met name voor de werklozen met een werkloosheidsduur tussen 1 en 2 jaar².

Voor de verdere berekeningen gebruiken we de resultaten uit de raming op basis van de minimale en maximale uitkeringen (gemarkeerd in tabel B3.4). Hiermee overschatten we wellicht de omvang van de uitkeringskost in scenario 1 en 2 en onderschatten we de werkloosheidskost in scenario 3. Voor de gewichten nemen we als referentiegroep 5 jaar en + (scenario 1), tussen 2 en 3 jaar (scenario 2) en tussen 1 en 2 jaar (scenario 3).

1.2 De bijstandsuitkering

Voor de omvang van de gemiddelde bijstandsuitkering op jaarbasis maken we gebruik van de berekeningen van het OCMW-Antwerpen op basis van zijn dossiers (OCMW-Antwerpen, Jaarverslag 1995, p. 100 e.v.).

Het OCMW berekende dat 66,1% van de dossiers met financiële hulpverlening enkel en alleen betrekking had op het uitreiken van een bestaans- of levensminimum. Daarnaast had 11,6% betrekking op het verlenen van een BM én aanvullende steun (verwarmings-, huurtoelage, toelage voor inwonende personen). 7,3% had uitsluitend betrekking op die aanvullende steun en 15% had betrekking op meer occasionele hulpverlening (gratis hulp bij ziekte, ...). In financiële termen per persoon per maand was het bestaansminimum doorslaggevend: de gemiddelde kost per soort hulp bedroeg resp. 19 190 BEF, 18 717 BEF, 2 671 BEF, 6 142 BEF. Het gewogen gemiddelde ligt om en bij de 16 000 BEF per maand of 192 000 op jaarbasis.

² Een herberekening van deze gewogen gemiddelde uitkering U_L op basis van de min/max. barema's van de tweede werkloosheidsperiode gaf een waarde van 272 285 BEF/jaar wat een te groot verschil (ongeveer 10%) betekende vergeleken met de andere methode.

1.3 Globaal gemiddelde

Rekening houdend met de aandelen van uitkeringsgerechtigden, bijstandstrekkers en niet-uitkeringsgerechtigde NWWZ in de drie scenario's komen we tot een globaal gemiddelde uitkering per langdurig werkloze van resp. 247 032 BEF, 241 688 BEF en 226 157 BEF op jaarbasis (cf. tabel B3.5).

Tabel B3.5 Het gewogen gemiddelde vervangingsinkomen U_L in de drie scenario's

	%Uitkerings- gerechtigden	Gemiddelde uitkering/ jaar	% BM- trekkers (192 000/j)	Gewogen gemid. U_L	Belastingen	
					direct	indirect
Scenario 1	0,931	264 516	0,004	247 032	8 673	44 573
Scenario 2	0,928	258 991	0,007	241 688	9 055	43 502
Scenario 3	0,906	246 655	0,014	226 157	9 877	40 444

Het netto-bestedbaar bedrag na directe belasting bedraagt nog respectievelijk 19 863 BEF, 19 386 BEF en 18 023 BEF per maand³. Het bedrag van de indirecte belasting op de consumptie op jaarbasis bedraagt voor de drie scenario's resp. 44 573 BEF, 43 502 BEF en 40 444 BEF per jaar⁴.

2. Het vervangingsinkomen na de tijdelijke job (1 of 2 jaar) in het kader van het werkgarantieplan (U_H)

Voor de groep die na afloop van één of twee jaar werkervaring (naargelang het scenario) terug inactief wordt, veronderstellen we een *verhoogde werkloosheidsuitkering*.

Concreet nemen we als de 'hogere' werkloosheidsuitkering het gemiddelde tussen de uitkering tijdens de eerste werkloosheidsperiode en de uitkering tijdens de tweede werkloosheidsperiode (RVA). We houden telkens rekening met de aandelen van de drie gezinssituaties in de drie scenario's en nemen een waarde tussen de wettelijke minimum- en maximumuitkeringen (cf. tabel B3.4). We veronderstellen impliciet dat de groep van bijstandstrekkers en niet-uitkeringsgerechtigden dezelfde kenmerken bezit wat betreft de gezinssituaties.

³ Enkel de werkloosheidsuitkering van de samenwonende wordt belast aan een forfaitaire belastingvoet van 10,3%. Het bedrag van de belasting in scenario 1 bijvoorbeeld bedraagt: 0,931 (% uitkeringstrekkers) \times 0,505 (% samenwonenden) \times 0,103 \times 12 \times 14 924 BEF = 8 673 BEF/jaar

⁴ De consumptiequote wordt gelijk aan 1 verondersteld; de gemiddelde indirecte belastingsdruk op het netto-bestedbaar inkomen na aftrek van de directe belasting bedraagt 18,7% (Planbureau, 1997)

Men zou kunnen argumenteren dat de kost van het garantieplan dreigt overschat te worden als men veronderstelt dat ex-deelnemers nadien voor onbepaalde duur aanspraak kunnen maken op U_H . Indien zij opnieuw langdurig werkloos worden, zou hun uitkering immers terug dalen.

Aangezien er echter een zekere rotatie optreedt tussen werk en werkloosheid, kunnen we evenmin veronderstellen dat de uitkeringen voor *alle* werkloze ex-deelnemers dalen. Daarom houden we (louter omwille van de rekenkundige eenvoud) vast aan een onveranderlijke uitkering U_H .

Tabel B3.6 Basisgegevens voor de raming voor de gemiddelde hogere werkloosheidsuitkering na deelname aan het werkgarantieplan

Gezinssituatie	Gewichten (1)			Wettelijke werkloosheidsuitkeringen		
	scen.1	scen.2	scen.3	Minimum	Maximum	Gemiddelde
<i>1ste WLH-periode</i>						
A. Gezinshoofd	0,347	0,318	0,260	30 030	34 190	32 110
N. Alleenstaande	0,148	0,153	0,149	21 502	34 190	27 846
B. Samenwonende	0,505	0,529	0,591	17 134	31 356	24 245
Gew. gemiddelde	27 507	27 297	26 827			
<i>2de WLH-periode</i>						
A. Gezinshoofd	0,347	0,318	0,260	30 030	34 190	32 110
N. Alleenstaande	0,148	0,153	0,149	21 502	23 946	22 724
B. Samenwonende	0,505	0,529	0,591	17 134	19 942	18 538
Gew. gemiddelde	23 867	23 494	22 690			

- (1) De gewichten geven de samenstelling weer van de groep van uitkeringsgerechtigde werklozen met werkloosheidsduur van resp. 5 jaar en meer (scenario 1), tussen 2 en 3 jaar (scenario 2), en tussen 1 en 2 jaar (scenario 3) in juni 1996 (bron: Statinfo).

Bron: RVA-Statinfo en eigen berekeningen

De berekening van de directe en indirecte belasting gebeurt analoog aan de berekening onder punt 1.3. De directe belasting varieert naargelang het scenario tussen 13 352 BEF en 15 626 BEF op jaarbasis⁵, de indirecte belasting tussen 52 637 BEF en 55 145 BEF per jaar.

⁵ $\{(24\,245 + 18\,538)/2\} \times 12 \times 0,103 \times (0,505 \text{ of } 0,529 \text{ of } 0,591)$

Tabel B3.7 Het gewogen gemiddelde vervangingsinkomen U_H in de drie scenario's

	Gewogen gemiddelde U_H /jaar	Gewogen gemiddelde U_H /maand	Directe belastingen/ jaar	Netto- besteedbare U_H /maand	Indirecte belastingen/ jaar
Scenario 1	308 244	25 687	13 352	24 574	55 145
Scenario 2	304 752	25 396	13 987	24 230	54 373
Scenario 3	297 108	24 759	15 626	23 457	52 637

3. De forfaitaire uitkering bij tijdelijke uittreding uit de arbeidsmarkt

De omvang van de forfaitaire uitkering van de personen in werkloosheidsonderbreking stellen we gelijk aan 10 000 BEF per maand of 120 000 BEF per jaar. We beschouwen dit als een netto-bestedbaar inkomen dat geheel gebruikt wordt voor consumptiedoeleinden (consumptiequote=1). De indirecte belasting bedraagt bijgevolg 22 440 BEF per jaar.

4. De uitkering bij definitieve uittreding uit de arbeidsmarkt

Aangezien er niet direct een reden is om aan te nemen dat de groep van definitieve uittrekders met een uitkering zal wijzigen met het invoeren van een systeem van werkgaranties, hebben we de omvang van deze groep in het systeem met en zonder werkgaranties gelijk gesteld, evenals de evolutie ervan in de tijd. Ook de omvang van de uittredingsvergoeding zelf wijzigt niet zodat er geen meer- of minderkost zal zijn voor de doelgroep noch voor de overheid bij het invoeren van de werkgaranties. We hebben daarom geen poging gedaan om een precieze waarde te becijferen voor U_{def} en hebben voor de eenvoud U_H genomen als kost en opbrengst in de simulaties.

Voor de groep van uitkeringsgerechtigden die in het statuut van oudere werkloze treedt (vermoedelijk de grootste groep) wacht alleszins een aanzienlijke verhoging van de uitkering. Een vergelijking van de gemiddelde dagvergoeding in juni 1996 (bron: RVA-Statinfo) van een uitkeringsgerechtigd volledig werkloos gezinshoofd met een gezinshoofd in het statuut van oudere werkloze levert een verschil op van 14,7%. Voor een alleenstaande bedraagt het verschil 40%.

Personen die aanspraak maken op een arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkering gaan er financieel meestal niet op achteruit vergeleken met hun werkloosheidsuitkering.

5. Het loon tijdens de werkervaring (1 of 2 jaar) in het kader van het werkgarantieplan (W)

Het basisloon tijdens de werkgarantieperiode stellen we voor iedereen en binnen elk scenario gelijk aan 120% van het gewaarborgd minimumloon wat overeen-

stemt met een bruto-inkomen van 50 992 BEF per maand. (cf. voorstel Smet-banen en Melkert-banen in de private sector)⁶.

Om zoveel mogelijk werkervaringsplaatsen te garanderen, veronderstellen we dat niet iedereen een voltijdse baan krijgt maar laten we het *tijdsregime* van tewerkstelling (voltijds, deeltijds) afhangen van de gezinssituatie én de noodzakelijke spanning tussen loon en vervangingsinkomen om het aanbod voldoende aantrekkelijk te houden (cf. Werkervaringsplan, Smet-banen). Wanneer we voltijdse banen voor gezinshoofden veronderstellen, 4/5 banen voor alleenstaanden en halftijdse banen voor samenwonenden dan komt dit overeen met een gemiddelde vervangingsratio van 78,6%⁷.

Tabel B3.8 Berekening van het loon van de deelnemer aan het werkgarantieplan (per maand)

Gezinssituatie	wettelijk max wlh- uitk 3de per. (b)	120% W_{\min} bruto-Y	120% W_{\min} netto Y (c)	Vervangings- ratio (b)/(c)
A. Gezinshoofd	34 190	50 992 (VT)	40 900 (VT)	83,6%
N. Alleenstaand	23 945	40 794 (4/5)	30 992 (4/5)	77,3%
B. Samenwonend	15 299	25 496 (1/2)	21 104 (1/2)	72,5%

(b) De wettelijke maximum-werkloosheidsuitkeringen gelden voor de derde werkloosheidsperiode; voor de samenwonenden werd bovendien de forfaitaire directe belasting ten belope van 10,3% in mindering gebracht.

(c) Het netto-inkomen per gezinscategorie is 120% van het bruto minimuminkomen na aftrek van de werknemersbijdragen RSZ en van de bedrijfsvoorheffing (voor gezinshoofden schaal I, voor alleenstaanden en samenwonenden schaal II). De bedrijfsvoorheffing werd berekend op een belastbaar inkomen (d.i. na aftrek van WN-bijdrage RSZ én beroepsonkosten e.d., goed voor 9,6% van dit belastbaar inkomen).

Rekening houdend met de aandelen van de drie gezinssituaties in de doelgroep van de drie scenario's en met het tijdsregime bekomen we in de drie scenario's als bruto-inkomen respectievelijk 36 607 BEF, 35 944 BEF en 34 404 BEF per maand of op jaarbasis 439 284 BEF, 431 332 BEF en 412 852 BEF.

⁶ Het wettelijk minimum maandinkomen bedraagt momenteel tussen 42 493 en 44 185 BEF afhankelijk van de leeftijd en de anciënniteit. Dit komt neer op een netto-bestedbaar maandinkomen (na aftrek van bedrijfsvoorheffing en werknemersbijdrage RSZ) van 30 607 BEF voor een alleenstaande of voor een persoon met een echtgeno(o)t(te) met beroepsinkomen, of 34 545 BEF voor een gezinshoofd (zonder kinderen). Dit zijn minima gezien we geen rekening houden met vakantiegeld en gezinstoeslagen, ...

⁷ Het gaat hier over een bruto-vervangingsratio, d.w.z. 'zonder rekening te houden met bijvoorbeeld kosten van kinderopvang bij een werksituatie afgewogen tegenover de hogere kinderbijlagen voor langdurig werklozen. De Lathouwer (1996) die deze kosten en baten mee incalculeerde kwam tot de bevinding dat voor gezinnen met kinderen en vooral alleenstaanden met kinderen de netto-vervangingsratio niet daalde naarmate de werkloosheidsduur toenam.

Tabel B3.9 Het gewogen gemiddelde loon W tijdens de werkervaring in het garantiesysteem in de drie scenario's

	Gemiddeld Bruto-W/- maand (a)	Gemiddeld bruto W/jaar (b)=(a)×12	Directe belastingen/ jaar	Netto- bestedb. W/maand	Indirecte belastingen/ jaar
Scenario 1	36 607	439 284	28 631	29 437	55 091
Scenario 2	35 944	431 332	28 011	28 912	54 109
Scenario 3	34 404	412 852	26 200	27 724	51 886

Het brutoloon van een voltijds-equivalente job in het garantieplan bedraagt 611 904 BEF⁸; rekening houdend met de deeltijdse jobs ligt het gemiddeld bruto basisloon in elk scenario lager. Ter vergelijking: in het huidige Werkervaringsplan betaalt de overheid voor een voltijdse job een premie van 500 000 BEF/jaar; voor een Weer-Werkgesco 660 000 (exclusief omkaderingspremie) en voor een gesco in een sociale werkplaats 685 905 (inclusief omkaderingspremie).

De directe belasting (de bedrijfsvoorheffing) is voornamelijk afhankelijk van de gezinssituatie en ligt afhankelijk van het scenario gemiddeld ergens tussen de 26 200 en 28 631 BEF op jaarbasis. De indirecte belasting op de consumptie wordt berekend op het jaarlijks netto-bestedbaar inkomen, volgens de formule: $0,187$ (indirecte belastingsdruk) $\times 0,834$ (consumptiequote) \times netto-bestedbaar inkomen en is overal lager dan 60 000 BEF per jaar.

6. Het inkomen tijdens de kortere beroepsopleiding met bedrijfsstage gedurende 6 maanden (scenario 3)

Tijdens het opleidingsgedeelte (2 maanden) veronderstellen we een hoge werkloosheidsuitkering (U_H); tijdens het stagegedeelte (4 maanden) veronderstellen we een loon W.

7. Het loon na deelname aan het werkgarantieplan (W_P) of bij het spontaan vinden van een job

Voor de berekening van W_P vertrekken we van een brutoloon van 600 000 BEF per jaar, meer dan 160 000 BEF boven het brutoloon tijdens werkgarantie⁹. Dit bedrag

⁸ Bruto-jaarinkomen = 50 992 BEF \times 12.

⁹ Het Federaal Planbureau berekende het gemiddeld bruto-inkomen in de private sector (waarop de RSZ-bijdragen verschuldigd zijn) op 859 593 BEF per jaar. Het is een gewogen gemiddelde van het bruto-inkomen van de handarbeiders (660 156 BEF) en het bruto-inkomen van de hoofdarbeiders (1 082 826 BEF).

is een gemiddelde dat rekening houdt met 30% deeltijdse arbeid¹⁰. Voor een voltijdse job bedraagt het brutoloon 705 882 BEF op jaarbasis; een deeltijdse job geeft een loon van 352 941 BEF per jaar. Van het brutoloon hebben we vervolgens de verschuldigde RSZ-bijdrage van de werknemer afgetrokken en hebben we de directe en indirecte belasting berekend. Bij de berekening van de directe belastingen houden we rekening met de verschillen in het aandeel van de gezinshoofden in de drie scenario's. Gemakshalve veronderstellen we dat de voltijdse en deeltijdse jobs evenredig ingevuld worden door gezinshoofden, alleenstaanden en samenwonenden.

Tabel B3.10 Het gewogen gemiddelde loon W_p na afloop van de deelname aan het garantieplan of bij het spontaan vinden van een job in de drie scenario's

	Gemiddeld Bruto-W/- maand (a)	Gemiddeld bruto W/jaar (b)=(a)×12	Directe belastingen/ jaar	Netto- bestedb. W/maand	Indirecte belastingen/ jaar
Scenario 1	50 000	600 000	76 651	37 089	69 413
Scenario 2	50 000	600 000	78 065	36 960	69 170
Scenario 3	50 000	600 000	90 319	35 938	67 259

¹⁰ In het jaarboek 1997 over de Vlaamse arbeidsmarkt (Steunpunt WAV, 1997, p. 241) vond men dat bijna 29,5% van de instroom vanuit de werkzoekenden in een deeltijdse baan terecht kwam (gemiddelde 1994-1996). We veronderstellen hier dat het gaat om halftijdse jobs.

Bijlage 4/ De kost van een werkervaringsplaats en/of een beroepsopleiding voor de overheid

We zetten hier uiteen wat een tijdelijke job en/of een beroepsopleiding aan de overheid kost aan subsidies en hoeveel zij daarvan kan recupereren via belastingsopbrengsten. Onder 'overheid' verstaan we hier het geheel van de federale overheid, de Vlaamse Gemeenschap en de sociale zekerheid. Vooraf hebben we binnen elk scenario een verdeelsleutel verondersteld. In scenario 1 zal 30% van de tijdelijke jobs gecreëerd worden in de private profit sfeer, 50% in de non-profit en lokale publieke sfeer (nieuwe diensten) en 20% van de tijdelijke banen zal in de publieke sector tot stand komen. In de scenario's 2 en 3 beschouwen we als verdeelsleutel: 40% private, 40% non-profit en 20% publieke sector. We maken voor elk van de scenario's de overheidsbalans op van kosten en baten gegeven deze verdeelsleutels.

1. Tijdelijke jobs in de private profit-sector

De private werkgevers dienen gecompenseerd te worden voor de (tijdelijk) lagere productiviteit van de doelgroepwerknemers en voor de opleidingskosten die zij gemaakt hebben. We stellen het productiviteitsverlies gelijk aan 50% van de globale loonkost en gaan ervan uit dat de overheid dit volledig wenst te compenseren. Ten dele gebeurt deze compensatie via de 100% vrijstelling van patronale RSZ-bijdragen. Het resterende deel noemen we de 'productiviteitspremie'.

Ter vergelijking: bij de Smet-banen in de reguliere sector bestaat het voordeel voor de private werkgever uit 100% vrijstelling van de WG-bijdragen en een RVA-tussenkost van 17 500 BEF per maand in geval van nieuwe banen op halftijdse basis tot 22 000 BEF per maand in geval van nieuwe banen op 4/5de basis. De loonkost zou zich hiermee in hoofde van de werkgever beperken tot 6 000 tot 10 000 BEF per maand¹. In hoofde van de werknemer kan het loon maximum 120% van het gewaarborgd minimumloon bedragen. Wanneer het 'reguliere' jobs betreft² wordt de RVA-tussenkost beperkt tot 6 000 BEF/maand.

De globale gemiddelde opleidingskost schatten we op 138 000 BEF, of 400 uren aan een kostprijs per cursuur van 345 BEF.

Dit laatste bedrag bekomen we door de totale uitgaven in 1996 van de VDAB aan beroepsopleidingen in het kader van het Individueel begeleidingsplan (1) te verhogen met een kost van centrale administratie (20%), (2) te verlagen met een bedrag betaald aan sociale prestaties aan de cursisten (10%) en vervolgens (3) te

¹ Persbriefing van de Minister van Tewerkstelling en Arbeid, 4/7/1997.

² De verhoogde tussenkomst (17 500 à 22 000) geldt enkel voor een selecte lijst van jobs die zonder overheidssteun niet zouden bestaan.

delen door het aantal gerealiseerde uren aan beroepsopleiding in het kader van het IBP³).

Voor de gemiddelde duur van een opleiding hebben we ons gebaseerd op twee bronnen: een ESF-opleiding in het kader van Doelstelling 3 (1993) en een VDAB-opleiding (1996).

De gemiddelde *duur* van een opleiding in het kader van doelstelling 3 (met ESF steun) bedroeg in 1993 in Vlaanderen 367 uren⁴. Het gaat hier echter om de gerealiseerde duur van een opleiding waarbij drop-out dus ingecalculiseerd is. Opleidingsprojecten specifiek voor de kansarmsten (georganiseerd door derden) duurden gemiddeld langer, met name 530 uren per persoon. In 1996 duurde een VDAB-opleiding gemiddeld genomen 268,2 uren. Rekening houdend met het feit dat een persoon meerdere opleidingen kan volgen is een opwaartse aanpassing met factor 1,2 gerechtvaardigd wat leidt tot 322 uren per deelnemer. Wanneer we daarbovenop nog rekening houden met drop-out zitten we snel aan 400 opleidingsuren per persoon.

In scenario 1 spreiden we deze kostprijs van 138 000 BEF gelijk over de twee jaren werkervaring, of $2 \times 69\,000$ BEF per jaar. In scenario's 2 en 3 rekenen we de volledige kost door in één jaar.

Een deel van de overheidstoelagen wordt teruggewonnen via fiscale en parafiscale inkomsten. In tabel B4.1 wordt de netto-kost berekend voor de overheid. De oorsprong van de bedragen vindt men terug in kolom 'W' van de tabellen 3.6, 3.11 en 3.16 van de scenario's 1, 2 en 3 in hoofdstuk 3. De werkgeversbijdragen aan de RSZ komen in de tabel noch aan de kostenzijde, noch aan de opbrengstenzijde voor, omdat een volledige vrijstelling van patronale bijdragen verondersteld wordt. De netto-kost valt uiteraard negatief uit voor de overheid in alle drie scenario's: haar kost per doelgroepwerknemer in de private sector bedraagt respectievelijk 70 632, 139 688 en 140 131 BEF per jaar.

³ $[308\,958\,000 \times (1,2 - 0,1)] / 983\,755 \text{ uren} = 345,5 \text{ BEF per cursistuur (gegevens, jaarverslag 1996 VDAB).}$

⁴ Het gemiddelde heeft betrekking op een zeer gevarieerd aanbod van opleidingen aan langdurig werklozen georganiseerd door VDAB, OSP en derden. Naar inhoud betreft het zowel basisopleidingen, opleidingen in technologische beroepen, opleidingen voor specifieke doelgroepen (vrouwen, kansarmen, mindervaliden) als IBO's.

Tabel B4.1 Kosten en opbrengsten voor de overheid van een tijdelijke job in de private sector gedurende één volledig jaar

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
<i>Opbrengsten (1)</i>			
Directe belastingen	28 631	28 011	26 200
Indirecte belastingen	55 091	54 109	51 886
WN-bijdrage RSZ	57 414	56 375	53 960
<i>Kosten (2)</i>			
Productiviteitspremie	142 768	140 183	134 177
Opleidingspremie	69 000	138 000	138 000
Totaal (1) - (2)	- 70 632	- 139 688	- 140 131

De bedragen zijn in BEF en berekend op jaarbasis.

2. Tijdelijke jobs in de publieke sector

Het verschil met de overheidskost in het geval van tijdelijke tewerkstelling in de private sector is dat de overheid als werkgever zelf de volledige loonkost draagt aangevuld met een opleidingskost. Wel kan zij daarvan een groot deel recupereren via belastingopbrengsten. Wat overblijft is een kost ten belope van 367 148 BEF per jaar in scenario 1, 430 837 BEF in scenario 2 en 418 806 BEF in scenario 3. Deze bedragen zijn telkens de som van het nettoloon van de doelgroepwerknemers en de opleidingskost (cf. tabel B4.2 en tabel 3.6).

Vooralsnog maken we hier abstractie van de opbrengst uit de productie van die werknemer in overheidsdienst, die geheel toekomt aan de maatschappij (eerder dan aan de overheid). In een latere fase calculeren we deze mee in.

Tabel B4.2 Kosten en opbrengsten voor de overheid van een tijdelijke job gedurende één volledig jaar wanneer zijzelf werkgever is

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
<i>Opbrengsten (1)</i>			
Directe belastingen	28 631	28 011	26 200
Indirecte belastingen	55 091	54 109	51 886
WN-bijdrage RSZ	57 414	56 375	53 960
<i>Kosten (2)</i>			
Bruto-lonen	439 284	431 332	412 852
Opleidingskost	69 000	138 000	138 000
Totaal (1) - (2)	- 367 148	- 430 837	- 418 806

De bedragen zijn in BEF en berekend op jaarbasis.

3. Tijdelijke jobs in de non profitsector

Het verschil met de jobs in de publieke sector is dat hier bovenop de loonkost en de opleidingskost ook een compensatie moet voorzien worden voor omkadering. We veronderstellen hier immers dat het gaat om nieuwe initiatieven waarvoor nog geen omkadering voorhanden is (in tegenstelling bijvoorbeeld tot het regulier private en publieke circuit). Deze omkaderingspremie stellen we in alle scenario's gelijk aan 20% van het brutoloon. Daarnaast blijft ook de 100% vrijstelling van werkgeversbijdragen gelden voor de promotoren. Dit maakt dat de non-profit-sector het duurst uitvalt voor de overheid met een jaarlijkse kost per doelgroep-werknemer in scenario 1, 2 en 3 van respectievelijk 455 005, 517 103 en 501 376 BEF (cf. tabel B4.3).

Ook hier geldt de bemerking dat de productie deels de maatschappij ten goede kan komen.

Tabel B4.3 Kosten en opbrengsten voor de overheid van een tijdelijke job in de private non-profitsector gedurende één volledig jaar

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
<i>Opbrengsten (1)</i>			
Directe belastingen	28 631	28 011	26 200
Indirecte belastingen	55 091	54 109	51 886
WN-bijdrage RSZ	57 414	56 375	53 960
<i>Kosten (2)</i>			
Bruto-loonpremie	439 284	431 332	412 852
Omkaderingspremie	87 857	86 266	82 570
Opleidingskost	69 000	138 000	138 000
Totaal (1) - (2)	- 455 005	- 517 103	- 501 376

De bedragen zijn in BEF en berekend op jaarbasis.

4. Algemeen gemiddelde

De gemiddelde jaarlijkse nettokost van een tijdelijke job voor de overheid, gewogen met de aandelen van de drie soorten van werkgevers, is weergegeven in tabel B4.4.

Tabel B4.4 Globale gemiddelde jaarlijkse netto-kost van een tijdelijke job voor de overheid

	Scenario 1		Scenario 2		Scenario 3	
	% totaal	kost/baat	% totaal	kost/baat	% totaal	kost/baat
Privaat	0,30	- 70 632	0,40	- 139 688	0,40	- 140 131
Non-profit	0,50	- 455 005	0,40	- 517 103	0,40	- 501 376
Publiek	0,20	- 367 148	0,20	- 430 837	0,20	- 418 806
Totaal	1,00	- 322 122	1,00	- 348 884	1,00	- 340 364

De bedragen zijn in BEF en berekend op jaarbasis.

5. De kost voor de overheid van een beroepsopleiding met bedrijfsstage (6 maanden) in scenario 3

In scenario 3 wordt voor de helft van de instromers in de langdurige werkloosheid die in het garantiesysteem stappen een beroepsopleiding aangeboden in combinatie met een bedrijfsstage in de private sector.

De kost voor de overheid van deze maatregel omvat de globale opleidingskost (personeel, werking, administratie en patrimonium) die we ook hier gelijk stellen aan 138 000 BEF. De opleiding duurt 400 uren of in FTE 2 maanden. Tijdens deze maanden past de overheid ook het verschil bij tussen de lage (U_L) en de hoge uitkering (U_H) van de werklozen. Dit betekent een bijkomende kost van bijna 6000 BEF per maand. Ter vergelijking: de VDAB keert tijdens de beroepsopleiding zogenaamde sociale prestaties uit aan de cursisten (langer dan 1 jaar werkloos) ten belope van 40 BEF (bruto) per uur.

Tijdens de stagetijd van 4 maanden die plaatsvindt (alternerend of na afloop van de beroepsopleiding) heeft de overheid geen verdere kosten behalve de uitkering van U_L .

Bijlage 5/ De opbrengst voor de overheid bij het spontaan vinden van een job

In geval dat iemand spontaan een job vindt, wordt de opbrengst voor de overheid gevormd door de belastingsopbrengsten op het loon W_p van de aangeworvene in de private sector. We veronderstelden dat dit loon W_p hoger lag dan W tijdens deelname aan het werkgarantiesysteem.

Als kost voor de overheid noteren we de vrijstelling van patronale RSZ-bijdragen bij de aanwerving van een langdurig werkloze (in het kader van het Voordeelbanenplan). Tijdens het eerste jaar van aanwerving bedraagt deze vrijstelling 100%, daalt naar 75% vrijstelling tijdens het tweede jaar en 50% tijdens het derde jaar na de aanwerving. Noteer echter dat niet alle aanwervingen geschieden bij uitstroom uit het garantieplan: ze zijn gespreid in de tijd. Daarom stellen we het voordeel jaar na jaar ten gunste van de private werkgever gelijk aan gemiddeld 30% (in de scenario's 1 en 2) en 20% (in scenario 3).

De totale netto-opbrengst voor de overheid bedraagt op die manier 371 484 BEF per jaar in scenario 1, 372 655 BEF in scenario 2 en 403 998 BEF in scenario 3 (cf. tabel B5.1). Voor de herkomst van de bedragen in de tabel verwijzen we naar de kolom ' W_p ' in de tabellen 3.6, 3.11 en 3.16 in hoofdstuk 3.

Tabel B5.1 De kosten en opbrengsten voor de overheid van een baan in de private sector buiten het werkgarantiesysteem

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
<i>Opbrengsten (1)</i>			
Directe belastingen	76 651	78 065	90 319
Indirecte belastingen	69 413	69 170	67 259
WG-bijdrage RSZ	210 000	210 000	210 000
WN-bijdrage RSZ	78 420	78 420	78 420
<i>Kosten (2)</i>			
30% of 20% WG-bijdrage RSZ	63 000	63 000	42 000
Totaal (1) - (2)	371 484	372 655	403 998

De bedragen zijn in BEF en berekend op jaarbasis.

Bijlage 6 / Macro-economische netto-effecten van de scenario's 1, 2 en 3

Tabel B6.1 Overzicht van de macro-economische netto-effecten van scenario 1

Tijd	Jaar 0	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Jaar 6	Jaar 7	Jaar 8	Jaar 9	Jaar 10	Act.waarde
1. Macro-economische impact, scenario 1, deelscenario A												
<i>Aantal personen</i>												
Cumulatieve instroom	10 541	21 082	31 623	42 164	52 705	63 246	73 787	84 328	94 869	105 410	115 951	
Waarvan in WE-jobs (p=50%)	7 379	13 282	13 282	13 282	13 282	14 020	14 757	17 344	19 413	19 413	19 413	
Netto Δ NWWZ (p=50%)	-7 379	-14 135	-16 671	-18 784	-20 898	-22 800	-24 597	-29 293	-33 597	-36 656	-39 561	
Netto Δ doorstroming (p=50%)	0	748	3 073	4 975	6 878	8 675	10 472	13 119	15 996	19 803	23 609	
<i>Balans voor de overheid (mln. BEF) (ass. p(werk)=50%)</i>												
(1) Vlaamse overheid	-3 673	-6 604	-6 730	-6 854	-6 975	-7 464	-7 950	-9 236	-10 262	-10 286	-10 307	-77 200
(2) Federale overheid	230	478	752	988	1 223	1 497	1 775	2 132	2 501	2 912	3 330	15 573
(3) Sociale zekerheid	2 221	4 373	5 233	5 888	6 549	7 272	7 975	9 865	11 680	13 221	14 730	78 507
Totaal (1+2+3)	-1 222	-1 754	-744	22	797	1 305	1 799	2 761	3 918	5 847	7 754	16 880
<i>Globale balans voor de maatschappij (mln. BEF)</i>												
ass. p(werk)= 50%	6	577	2 188	3 485	4 785	6 006	7 230	9 211	11 366	14 186	17 008	65 781
2. Macro-economische impact, scenario 1, deelscenario B (stock = 30 618; instap over 6 jaar gespreid)												
<i>Aantal personen</i>												
Cumulatieve instroom	19 726	33 329	49 994	66 658	80 261	93 864	104 405	114 946	125 487	136 028	146 569	
Waarvan in WE-jobs (p=50%)	13 808	20 569	19 283	20 997	18 854	18 520	17 329	20 240	22 824	22 159	22 546	
Netto Δ NWWZ (p=50%)	-13 808	-21 952	-24 731	-28 196	-29 578	-30 348	-30 432	-35 998	-40 650	-43 918	-47 601	
Netto Δ doorstroming (p=50%)	0	972	4 519	6 488	10 169	13 100	15 756	19 477	22 833	27 856	32 652	
<i>Balans voor de overheid (mln. BEF) (ass. p(werk)=50%)</i>												
(1) Vlaamse overheid	-6 792	-10 156	-9 780	-10 820	-9 954	-9 997	-9 554	-10 933	-12 175	-11 820	-11 968	-102 697
(2) Federale overheid	430	710	1 107	1 421	1 786	2 199	2 534	2 985	3 423	3 927	4 446	21 874
(3) Sociale zekerheid	4 157	6 743	7 594	8 709	9 435	10 082	10 450	13 005	15 151	17 055	19 149	107 634
Totaal (1+2+3)	-2 206	-2 703	-1 079	-689	1 267	2 284	3 430	5 057	6 399	9 163	11 627	26 811
<i>Globale balans voor de maatschappij (mln. BEF)</i>												
ass. p(werk)= 50%	93	825	3 210	4 496	7 043	9 022	10 855	13 708	16 261	20 037	23 664	94 532

Tewerkstellingskans na deelname WE = 50%; discontovoet = 2%; gemiddelde vrijstelling WG-bijdrage RSZ= 30%

Tabel B6.1 Overzicht van de macro-economische netto-effecten van scenario 1. Vervolg

Tijd	Jaar 0	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Jaar 6	Jaar 7	Jaar 8	Jaar 9	Jaar 10	Act. waarde
1. Macro-economische impact, scenario 1, deelscenario A												
<i>Aantal personen</i>												
Cumulatieve instroom	10 541	21 082	31 623	42 164	52 705	63 246	73 787	84 328	94 869	105 410	115 951	
Waarvan in WE-jobs (p=40%)	7 379	13 282	13 282	13 282	13 282	14 020	14 757	17 920	20 450	20 450	20 450	
Netto Δ NWWZ (p=40%)	-7 379	-14 135	-15 847	-17 138	-18 428	-19 507	-20 481	-25 079	-29 244	-31 680	-33 906	
Netto Δ doorstroming (p=40%)	0	748	2 249	3 329	4 408	5 382	6 356	8 213	10 375	13 444	16 512	
<i>Balans voor de overheid (mln. BEF) (ass. p(werk)=40%)</i>												
(1) Vlaamse overheid	-3 673	-6 604	-6 763	-6 920	-7 073	-7 596	-8 115	-9 693	-10 954	-11 001	-11 044	-79 842
(2) Federale overheid	230	478	689	861	1 031	1 241	1 455	1 753	2 066	2 413	2 769	13 120
(3) Sociale zekerheid	2 221	4 373	4 794	5 009	5 231	5 515	5 778	7 487	9 122	10 302	11 436	63 099
Totaal (1+2+3)	-1 222	-1 754	-1 281	-1 050	-811	-840	-881	-453	233	1 714	3 161	-3 623
<i>Globale balans voor de maatschappij (mln. BEF)</i>												
ass. p(werk)=40%	6	577	1 540	2 189	2 842	3 415	3 991	5 376	6 992	9 238	11 487	41 176
2. Macro-economische impact, scenario 1, deelscenario B (stock=30 618; instap over 6 jaar gespreid)												
<i>Aantal personen</i>												
Cumulatieve instroom	19 726	33 329	49 994	66 658	80 261	93 864	104 405	114 946	125 487	136 028	146 569	
Waarvan in WE-jobs (p=40%)	13 808	20 569	19 283	20 997	18 854	18 520	17 329	21 319	24 430	23 665	24 186	
Netto Δ NWWZ (p=40%)	-13 808	-21 952	-23 190	-25 593	-25 673	-25 141	-24 163	-30 024	-34 712	-37 346	-40 555	
Netto Δ doorstroming (p=40%)	0	972	2 979	3 885	6 265	7 894	9 487	12 209	14 924	19 231	23 346	
<i>Balans voor de overheid (mln. BEF) (ass. p(werk)=40%)</i>												
(1) Vlaamse overheid	-6 792	-10 156	-9 842	-10 924	-10 110	-10 206	-9 805	-11 713	-13 215	-12 831	-13 057	-106 715
(2) Federale overheid	430	710	987	1 219	1 483	1 796	2 048	2 416	2 804	3 242	3 713	18 294
(3) Sociale zekerheid	4 157	6 743	6 772	7 320	7 351	7 304	7 105	9 612	11 649	13 175	14 932	85 474
Totaal (1+2+3)	-2 206	-2 703	-2 082	-2 384	-1 276	-1 106	-653	316	1 238	3 586	5 588	-2 947
<i>Globale balans voor de maatschappij (mln. BEF)</i>												
ass. p(werk)=40%	93	825	1 998	2 447	3 970	4 925	5 922	8 037	10 114	13 334	16 441	58 789

Tewerkstellingskans na deelname WE = 40%; discontovoet = 2%; gemiddelde vrijstelling WG-bijdrage RSZ = 30%

Tabel B6.2 Overzicht van de macro-economische netto-effecten van scenario 2

Tijd	Jaar 0	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Jaar 6	Jaar 7	Jaar 8	Jaar 9	Jaar 10	Act. waarde
1. Macro-economische impact, scenario 2, deelscenario A												
<i>Aantal personen</i>												
Cumulatieve instroom	36 946	73 892	110 838	147 784	184 730	221 676	258 622	295 568	332 514	369 460	406 406	
Waarvan in WE-jobs (p=50%)	21 613	21 613	21 613	30 583	30 583	33 539	37 261	37 261	38 488	40 897	40 897	
Netto-ΔNWWZ (p=50%)	-21 697	-28 532	-34 997	-56 077	-71 143	-85 839	-104 537	-120 369	-136 201	-154 706	-171 596	
Netto Δdoorstroming (p=50%)	83	8 027	15 970	26 861	40 707	54 554	70 655	87 983	105 311	123 795	143 074	
<i>Balans voor de overheid (mln. BEF) ass. p(werk)=50%</i>												
(1) Vlaamse overheid	-11 018	-11 292	-11 569	-16 040	-16 051	-17 594	-19 398	-19 354	-19 945	-21 051	-20 959	-164 992
(2) Federale overheid	663	1 726	2 808	4 101	5 506	7 107	8 839	10 636	12 506	14 457	16 437	73 805
(3) Sociale zekerheid	6 392	8 806	11 130	18 861	24 908	31 388	39 578	46 980	54 599	63 367	71 684	329 408
Totaal (1+2+3)	-3 963	-760	2 369	6 922	14 364	20 901	29 019	38 262	47 160	56 773	67 162	238 222
<i>Globale balans voor de maatschappij (mln. BEF)</i>												
ass. p(werk)=50%	-375	5 285	10 942	18 997	29 330	39 577	51 623	64 611	77 565	91 446	105 938	427 880
2. Macro-economische impact, scenario 2, deelscenario B (stock=88 048; gespreide instap over 10 jaar: 10x0,1)												
<i>Aantal personen</i>												
Cumulatieve instroom	45 751	91 502	137 252	183 003	228 754	274 505	320 256	366 006	411 757	457 508	494 454	
Waarvan in WE-jobs (p=50%)	26 764	26 764	26 764	37 871	37 871	41 531	46 141	46 141	47 660	50 643	45 493	
Netto-ΔNWWZ (p=50%)	-26 867	-34 539	-41 841	-67 328	-86 248	-103 918	-125 839	-145 180	-165 402	-187 349	-203 885	
Netto Δdoorstroming (p=50%)	103	11 524	21 185	34 495	51 465	68 435	88 198	109 479	130 760	154 266	177 855	
<i>Balans voor de overheid (mln. BEF) (ass. p(werk)=50%)</i>												
(1) Vlaamse overheid	-14 688	-14 918	-15 151	-20 576	-20 472	-22 271	-24 399	-24 231	-24 841	-26 103	-23 357	-207 314
(2) Federale overheid	822	2 413	3 763	5 204	6 923	8 926	10 996	13 242	15 533	17 978	20 242	92 385
(3) Sociale zekerheid	7 916	11 070	13 738	23 835	31 269	39 046	49 342	58 262	67 663	78 930	87 622	408 896
Totaal (1+2+3)	-5 951	-1 435	2 351	8 462	17 720	25 701	35 938	47 273	58 355	70 805	84 507	293 967
<i>Globale balans voor de maatschappij (mln. BEF)</i>												
ass. p(werk)=50%	-1 509	6 794	13 777	23 732	36 513	49 182	64 073	80 139	96 169	113 927	131 772	531 204

Tewerkstellingskans na deelname WE = 50%; discontovoet = 2%; gemiddelde vrijstelling WG-bijdrage RSZ = 30%

Tabel B6.2 Overzicht van de macro-economische netto-effecten van scenario 2. Vervolg

Tijd	Jaar 0	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Jaar 6	Jaar 7	Jaar 8	Jaar 9	Jaar 10	Act. waarde
1. Macro-economische impact, scenario 2, deelscenario A												
<i>Aantal personen</i>												
Cumulatieve instroom	36 946	73 892	110 838	147 784	184 730	221 676	258 622	295 568	332 514	369 460	406 406	
Waarvan in WE-jobs (p=40%)	21 613	21 613	21 613	32 377	32 377	35 333	40 693	40 693	42 165	45 872	45 872	
Netto-ANWWZ (p=40%)	-21 697	-25 465	-28 864	-49 874	-62 140	-74 037	-92 375	-105 989	-119 604	-137 788	-152 962	
Netto Afdoorstroming (p=40%)	83	4 960	9 837	18 435	29 052	39 670	52 966	67 267	81 569	97 586	114 299	
<i>Balans voor de overheid (mln. BEF) (ass. p(werk)=40%)</i>												
(1) Vlaamse overheid	-11 018	-11 384	-11 753	-17 154	-17 249	-18 876	-21 538	-21 561	-22 345	-24 132	-24 092	-179 596
(2) Federale overheid	663	1 483	2 322	3 433	4 559	5 880	7 367	8 880	10 481	12 205	13 933	61 981
(3) Sociale zekerheid	6 392	7 185	7 889	15 158	19 600	24 474	31 962	37 953	44 203	52 346	59 516	267 350
Totaal (1+2+3)	-3 963	-2 716	-1 542	1 437	6 910	11 478	17 790	25 272	32 339	40 419	49 357	149 736
<i>Globale balans voor de maatschappij (mln. BEF)</i>												
ass. p(werk)=40%	-375	2 902	6 176	12 467	20 304	28 054	37 949	48 609	59 229	71 222	83 746	319 184
2. Macro-economische impact, scenario 2, deelscenario B (stock=88 048; gespreide instap over 10 jaar: 10x0,1)												
<i>Aantal personen</i>												
Cumulatieve instroom	45 751	91 502	137 252	183 003	228 754	274 505	320 256	366 006	411 757	457 508	494 454	
Waarvan in WE-jobs (p=40%)	26 764	26 764	26 764	40 093	40 093	43 753	50 390	50 390	52 213	56 803	51 653	
Netto-ANWWZ (p=40%)	-26 867	-30 741	-34 246	-59 647	-75 100	-89 303	-110 779	-127 374	-144 849	-166 399	-180 810	
Netto Afdoorstroming (p=40%)	103	7 727	13 590	24 061	37 033	50 004	66 293	83 826	101 360	121 811	142 222	
<i>Balans voor de overheid (mln. BEF) (ass. p(werk)=40%)</i>												
(1) Vlaamse overheid	-14 688	-15 032	-15 378	-21 956	-21 955	-23 859	-27 050	-26 964	-27 813	-29 919	-27 236	-225 398
(2) Federale overheid	822	2 111	3 161	4 364	5 738	7 396	9 154	11 051	13 011	15 172	17 126	77 640
(3) Sociale zekerheid	7 916	9 063	9 725	19 309	24 748	30 530	39 997	47 158	54 853	65 361	72 619	332 510
Totaal (1+2+3)	-5 951	-3 857	-2 493	1 717	8 531	14 068	22 101	31 245	40 050	50 614	62 509	184 752
<i>Globale balans voor de maatschappij (mln. BEF)</i>												
ass. p(werk)=40%	-1 509	3 843	7 876	15 645	25 336	34 914	47 140	60 324	73 464	88 883	104 291	396 605

Tewerkstellingskans na deelname WE = 40%; discontovoet = 2%; gemiddelde vrijstelling WG-bijdrage RSZ = 30%

Bijlage 7/ Afleiding van de arbeidsvraagvergelijkingen uit het model

We beschouwen de volgende Cobb-Douglas productiefunctie in de private sector:

$$Y_{pr} = A N_{pr}^{\alpha} Z_{pr}^{\beta} K^{\gamma} \quad (1)$$

waarbij Y_{pr} : de reële output in de private sector

A : het niveau van de technologie

N_{pr} : de reguliere tewerkstelling in de private sector

Z_{pr} : de aangeworvenen via een werkervaringsprogramma in de private sector

K : kapitaalvoorraad

α, β, γ : outputelasticiteiten van respectievelijk N_{pr}, Z_{pr}, K .

Zoals in de tekst gesteld, gaan we ervan uit dat de werkgevers in de private sector hun kosten willen minimaliseren onder de voorwaarde van beperkte output. Algebraïsch wordt deze veronderstelling vertaald in een te optimaliseren Lagrange-functie:

$$L = W_1 N_{pr} + W_2 Z_{pr} + RK - \lambda (A N_{pr}^{\alpha} Z_{pr}^{\beta} K^{\gamma} - Y_{pr}) \quad (2)$$

waarbij: W_1 de reële arbeidskost per reguliere werknemer in de private sector, W_2 de reële arbeidskost per aangeworvene via een werkervaringsprogramma in de private sector, R de reële kapitaalkost per eenheid.

Om het minimalisatieprobleem op te lossen, moet deze functie partieel afgeleid worden naar N_{pr}, Z_{pr}, K en λ . Dit geeft ons:

$$\partial L / \partial N_{pr} = W_1 - \alpha \lambda A N_{pr}^{\alpha-1} Z_{pr}^{\beta} K^{\gamma} = 0 \quad (3)$$

$$\partial L / \partial Z_{pr} = W_2 - \beta \lambda A N_{pr}^{\alpha} Z_{pr}^{\beta-1} K^{\gamma} = 0 \quad (4)$$

$$\partial L / \partial K = R - \gamma \lambda A N_{pr}^{\alpha} Z_{pr}^{\beta} K^{\gamma-1} = 0 \quad (5)$$

$$\partial L / \partial \lambda = A N_{pr}^{\alpha} Z_{pr}^{\beta} K^{\gamma} - Y_{pr} = 0 \quad (6)$$

Gebruik makend van vergelijking (6) kunnen we het bovenstaande stelsel vereenvoudigen tot:

$$W_1 = \alpha \lambda Y_{pr} / N_{pr} \quad (7)$$

$$W_2 = \beta \lambda Y_{pr} / Z_{pr} \quad (8)$$

$$R = \gamma \lambda Y_{pr} / K \quad (9)$$

$$Y_{pr} = A N_{pr}^{\alpha} Z_{pr}^{\beta} K^{\gamma} \quad (10)$$

Uit vergelijkingen (7) en (8) kunnen we afleiden dat in het optimum:

$$Z_{pr} = W_1 \beta N_{pr} / (W_2 \alpha) \quad (11)$$

En uit vergelijking (7) en (9) volgt vervolgens dat

$$K = W_1 \gamma N_{pr} / (R \alpha) \quad (12)$$

Indien we Z_{pr} en K in de productiefunctie (10) nu vervangen door de uitdrukkingen (11) en (12) bekomen we dat onder de voorwaarde van kostenminimalisatie geldt dat:

$$Y_{pr} = A N_{pr}^{\alpha} [W_1 \beta N_{pr} / (W_2 \alpha)]^{\beta} [W_1 \gamma N_{pr} / (R \alpha)]^{\gamma} \quad (13)$$

Indien we deze functie vereenvoudigen bekomen we vergelijking (14):

$$Y_{pr} = A N_{pr}^{\alpha + \beta + \gamma} (W_1 / \alpha)^{\beta + \gamma} (\beta / W_2)^{\beta} (\gamma / R)^{\gamma} \quad (14)$$

Na logaritmeren wordt vergelijking (14):

$$y_{pr} = c_0 + (\alpha + \beta + \gamma) n_{pr} + (\beta + \gamma) w_1 - \beta w_2 - \gamma r \quad (15)$$

met $c_0 = a - (\beta + \gamma) \ln \alpha + \beta \ln \beta + \gamma \ln \gamma$

en de kleine letters stellen logaritmen voor (bv. $a = \ln A$, $n_{pr} = \ln N_{pr}$, $w_1 = \ln W_1$).

Uit vergelijking (15) kunnen we nu de reguliere tewerkstelling afleiden waarbij de bedrijven in de private sector hun optimum bereiken:

$$n_{pr} = d_0 + [y_{pr} - (\beta + \gamma) w_1 + \beta w_2 + \gamma r] / (\alpha + \beta + \gamma) \quad (16)$$

met $d_0 = -c_0 / (\alpha + \beta + \gamma)$

We kunnen analoog z_{pr} afleiden. Uit vergelijkingen (7) en (8) kunnen we afleiden dat

$$N_{pr} = W_2 \alpha Z_{pr} / (W_1 \beta) \quad (17)$$

En uit vergelijkingen (7) en (9) volgt vervolgens dat

$$K = W_2 \gamma Z_{pr} / (R \beta) \quad (18)$$

Indien we N_{pr} en K in de productiefunctie (10) vervangen door de uitdrukkingen (17) en (18) bekommen we dat onder de voorwaarde van kostenminimalisatie geldt dat:

$$Y_{pr} = A [W_2 \alpha Z_{pr} / (W_1 \beta)]^\alpha Z_{pr}^\beta [W_2 \gamma Z_{pr} / (R \beta)]^\gamma \quad (19)$$

Indien we deze functie vereenvoudigen bekommen we

$$Y_{pr} = A Z_{pr}^{\alpha+\beta+\gamma} (\alpha/W_1)^\alpha (W_2/\beta)^{\alpha+\gamma} (\gamma/R)^\gamma \quad (20)$$

Na logaritmeren wordt vergelijking (20):

$$y_{pr} = c'_0 + (\alpha+\beta+\gamma)z_{pr} - \alpha w_1 + (\alpha+\gamma)w_2 - \gamma r \quad (21)$$

$$\text{met } c'_0 = a + \alpha \ln \alpha - (\alpha+\gamma) \ln \beta + \gamma \ln \gamma$$

en de kleine letters stellen logaritmen voor.

Uit vergelijking (21) kunnen we nu de vraag naar gesubsidieerde werknemers in de private sector afleiden:

$$z_{pr} = d_0 + [y_{pr} + \alpha w_1 - (\alpha+\gamma)w_2 + \gamma r] / (\alpha+\beta+\gamma) \quad (22)$$

$$\text{met } d'_0 = -c'_0 / (\alpha+\beta+\gamma)$$

De vergelijkingen (16) en (22) vormen de basis voor de vergelijkingen (2) en (3) uit ons arbeidsmarktmodel. Twee aanvullingen dienen nog te geschieden. Deze betreffen de specificatie van de reële arbeidskosten (w_1 en w_2) en van de vraag naar output - en dus de productieomvang - in de private sector (y_{pr}).

Zoals in paragraaf 1 van dit hoofdstuk is toegelicht geworden, geldt voor de reële arbeidskosten per reguliere werknemer in de private sector:

$$w_1 = w - p + t_p + x_1 \quad (23)$$

en voor de reële arbeidskosten per gesubsidieerde werknemer in de private sector

$$w_2 = w - \theta - p + t_p + x_2 - s \quad (24)$$

Wat de productieomvang betreft, veronderstellen we dat er een beperkte macro-economische vraag (Y : constant) is in de economie die voldaan wordt door de private sector en de publieke sector samen. ($Y = Y_{pr} + Y_{pu}$) We kunnen dan ook stellen dat:

$$Y_{pr} = Y - Y_{pu} \quad (25)$$

De output van de publieke sector is positief afhankelijk van het ambtenarencorps (reguliere tewerkstelling, N_{pu}) en de werkervaringsprogramma's in de publieke sector (Z_{pu}):

+ +

$$Y_{pu} = Y_{pu}(N_{pu}, Z_{pu}) \quad (26)$$

Aangezien de substitutie tussen reguliere tewerkstelling in de private en de publieke sector geen onderzoeksonderwerp is van dit project, beschouwen we enkel de substitutie tussen de private tewerkstelling en de werkervaringsprogramma's in de publieke sector. Vereenvoudigd, en logaritmisch, geldt uit (25) en (26) dat:

$$y_{pr} = y - \rho_0 - \rho_1 Z_{pu} \quad (27)$$

waarbij ρ_0 bepaald wordt door n_{pu} .

Uitgaande van de vergelijkingen (16), (23), (24) en (27) kunnen we tot slot stellen dat:

$$n_{pr} = f_1(y, Z_{pu}, w - p + t_p + x_1, w - \theta - p + t_p + x_2 - s, r) \quad (28)$$

waarbij de coëfficiënten bij de eerste, de vierde en de vijfde variabele positief zijn en deze bij de tweede en de derde variabele negatief. Dit geeft ons vergelijking (2) in het arbeidsmarktmodel.

Uitgaande van de vergelijkingen (22), (23), (24) en (27) volgt:

$$z_{pr} = f_2(y, Z_{pu}, w - \theta - p + t_p + x_2 - s, w - p + t_p + x_1, r) \quad (29)$$

waarbij de coëfficiënten bij de eerste, de vierde en de vijfde variabele positief zijn en deze bij de tweede en de derde variabele negatief. Dit geeft ons vergelijking (3) in het arbeidsmarktmodel. Bemerk dat de invloed van y en Z_{pu} op n_{pr} en z_{pr} gelijk is.

We kunnen dus stellen dat de private reguliere arbeidsvraag (vergelijking 28) positief afhankelijk is van de reële macro-economische bestedingen, de reële arbeidskosten per werknemer in werkervaringsprogramma's en de reële kosten van kapitaal. Deze arbeidsvraag is negatief afhankelijk van de tewerkstelling in werkervaringsprogramma's in de publieke sector en de geldende arbeidskost per reguliere werknemer in de private sector. De vraag naar gesubsidieerde werknemers (werkervaringen) in de private sector (vergelijking 29) is positief afhankelijk van de reële macro-economische vraag, de reële arbeidskosten per reguliere werknemer en de reële kosten van kapitaal. Deze vraag is negatief afhankelijk van de tewerkstelling in werkervaringsprogramma's in de publieke sector en de arbeidskosten per gesubsidieerde werknemer.

Bijlage 8 / Gegevensbijlage

Variabele	Definitie	log?	Berekening	Bron
In de schatting gebruikte variabelen				
W	nominaal jaarlijks bruto loon per werknemer	ja	$W = WB / EMPLOY$	
P_c	consumptieprijsindex (1985=100)	ja		OECD, Economic Outlook
P_y	prijsindex van de industriële productie (1985=100)	ja		NIS, Statistisch Jaarboek van België; NIS, Statistisch zakjaarboekje 1996
u_o	werkloosheidsgraad : uitkeringsgerechtigde volledig werklozen uitgedrukt als een percentage van het aantal tegen werkloosheid verzekerden			NIS, Statistisch Jaarboek van België; RVA, jaarverslagen
$ltu_o,3$	werklozen langer dan 3 maanden werkloos, uitgedrukt als een percentage van het aantal tegen werkloosheid verzekerden		$ltu_o,3 = u_o * ltp,3$	
$ltu_o,6$	werklozen langer dan 6 maanden werkloos, uitgedrukt als een percentage van het aantal tegen werkloosheid verzekerden		$ltu_o,6 = u_o * ltp,6$	
$ltu_o,12$	werklozen langer dan 1 jaar werkloos, uitgedrukt als een percentage van het aantal tegen werkloosheid verzekerden		$ltu_o,12 = u_o * ltp,12$	
$ltu_o,24$	werklozen langer dan 2 jaar werkloos, uitgedrukt als een percentage van het aantal tegen werkloosheid verzekerden		$ltu_o,24 = u_o * ltp,24$	
$ltu_o,60$	werklozen langer dan 5 jaar werkloos, uitgedrukt als een percentage van het aantal tegen werkloosheid verzekerden		$ltu_o,60 = u_o * ltp,60$	
$ltu_o,120$	werklozen langer dan 10 jaar werkloos, uitgedrukt als een percentage van het aantal tegen werkloosheid verzekerden		$ltu_o,120 = u_o * ltp,120$	
Q	arbeidsproductiviteit (reëel, in prijzen van 1985)	ja	$Q = RGDP / Employ$	
RR	vervangingsratio van de werkloosheidsuitkering	ja	$RR = (UBEN * 365) / W$	
t_w	belastingvoet op het brutoloon te betalen door de werknemers	.	$t_w = - \ln(1 - TW)$	
t_p	belastingvoet op het brutoloon te betalen door de werkgevers		$t_p = \ln(1 + TP)$	

Hulpvariabelen			
WB	nominale jaarlijkse bruto loonmassa	WB= WORCOMP-EMPCSS	
WORCOMP	loonkostenmassa voor de totale economie		OECD, Economic Outlook
EMPCSS	totale werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid		OECD, National Accounts; Nationaal Instituut voor de Nationale Rekeningen, Nationale Rekeningen
EMPLOY	loon- en weddetrekkenden (private en overheidssector)		OECD, Economic Outlook
ltp3	aantal werklozen, langer dan 3 maanden werkloos, uitgedrukt als een percentage van het totaal aantal werklozen		RVA, jaarverslagen
ltp6	aantal werklozen, langer dan 6 maanden werkloos, uitgedrukt als een percentage van het totaal aantal werklozen		NIS, Statistisch Jaarboek van België; RVA, jaarverslagen
ltp12	aantal werklozen, langer dan 1 jaar werkloos, uitgedrukt als een percentage van het totaal aantal werklozen		NIS, Statistisch Jaarboek van België; RVA, jaarverslagen
ltp24	aantal werklozen, langer dan 2 jaren werkloos, uitgedrukt als een percentage van het totaal aantal werklozen		NIS, Statistisch Jaarboek van België; RVA, jaarverslagen
ltp60	aantal werklozen, langer dan 5 jaren werkloos, uitgedrukt als een percentage van het totaal aantal werklozen		RVA, jaarverslagen
ltp120	aantal werklozen, langer dan 10 jaren werkloos, uitgedrukt als een percentage van het totaal aantal werklozen		RVA, jaarverslagen
RGDP	reëel BBP (in prijzen van 1985)		OECD, Economic Outlook
UBEN	gemiddelde werkloosheidsuitkering per dag en per werkloze, in BEF		RVA, jaarverslagen
TW	belastingvoet van de werknemers	$TW = 1 - ((1 - TW1) * (1 - TW2))$	
TW1	werknemersbijdragevoet voor de sociale zekerheid	$TW1 = WORCSS / WB$	
TW2	aanslagvoet in de inkomstenbelasting	$TW2 = DIRTAX / (WB - WORCSS + OI - IWSS)$	

Hulpvariabelen			
WORCSS	totale werknemersbijdragen aan de sociale zekerheid	WORCSS= TOTSS-EMPCSS - IWSS	
OI	inkomen uit vermogen (inclusief inkomen van zelfstandigen)		OECD, Economic Outlook
IWSS	bijdragen van zelfstandigen en van werklozen aan de sociale zekerheid		OECD, Revenue Statistics
DIRTAX	inkomstenbelastingen van de gezinnen		OECD, National Accounts; Nationale Rekeningen
TOTSS	totale sociale zekerheidsbijdragen		OECD, National Accounts; Nationaal Instituut voor Nationale Rekeningen, Nationale Rekeningen
TP	belastingvoet van de werkgevers	TP = EMPCSS/WB	

BIBLIOGRAFIE

- ACV (1996), *Het lappendeken van de lokale initiatieven voor tewerkstelling*, november 1996.
- ✓ Arryn P. (1995), *De werkoloer als leerschool. Doelmatigheid van werkervaringsprojecten*, RIAT, Antwerpen.
- Aznar G. (1994), 'Pour le travail minimum garanti', *Futuribles*, 184, février 1994.
- Baeck K. (1994), 'Methodologie van de RVA-statistieken: deel 1', *Nieuwsbrief WAV*, nr. 4 (december), p. 41-43.
- Baeck K. (1995), 'Methodologie van de RVA-statistieken: deel 2', *Nieuwsbrief WAV*, nr. 1 (april), p. 53-58.
- Beweging ATD-Vierde Wereld, Koning Boudewijnstichting, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (1995), *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting.
- Beweging ATD-Vierde Wereld (1996), *Ontmoeting met Premier Dehaene en Staatssecretaris Peeters. Bijdrage in naam van de Partner-verenigingen van het Algemeen Verslag over de Armoede*, 11 juni 1996.
- Björklund A. & Eriksson T. (1996), 'Unemployment in the Nordic Countries: introduction and summary', in Eskil Wadensjö, *The Nordic Labour Markets in the 1990s*, part 1, Elsevier, North-Holland, p. 5-16.
- Bollens J. e.a. (1996), *Ex-post evaluatie van de Vlaamse Operationele Programma's 1993 met betrekking tot doelstelling 3-4*, HIVA, Leuven.
- Boorsma S., Homburg G. en Visser T. (1994), *Kosten en baten van additionele arbeid, onderzoek naar systematiek en meetbaarheid*, oktober 1994, SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, VUGA, 's-Gravenhage, 87 p.

- Calmfors L. & Nymoen R. (1990), 'Real wage adjustment and employment policies in the Nordic countries', *Economic Policy*, nr. 11 (October), p. 397-448.
- Calmfors L. & Forslund A. (1991), 'Real wage determination and labour market policies: the Swedish experience', *The Economic Journal*, 101 (September), p. 1130-1148.
- Calmfors L. (1994), 'Active labour market policy and unemployment- a framework for the analysis of crucial design features', *OECD economic studies*, nr. 22 (spring 1994), p. 7-47.
- Calmfors L. & Skedinger P. (1995), 'Does active labour market policy increase employment? Theoretical considerations and some empirical evidence from Sweden', *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 11, nr. 1, p. 91-109.
- Calmfors L. (1995), 'Labour market policy and unemployment', *European Economic Review*, nr. 39, p. 583-592.
- ✓ De Bruyne G., Van Poeck A., Van Rompuy P., Vanneste J. et al. (1995), *Fiscaliteit, parafiscaliteit en de werking van de arbeidsmarkt in België*, eindrapport Programma Publieke Economie (1990-95, Fiscaliteit), Federale Diensten voor Wetenschappelijke Technische en Culturele Aangelegenheden (DWTC), Brussel.
- ✓ De Clercq M., Notelaers G. en Arryn P. (1996), *Werkervaringsprojecten: sleutel op de deur van de arbeidsmarkt?*, IISA, Brussel.
- de Koning J. en Zandvliet K. (1996), 'Scholing voor risicogroepen: ervaringen in Nederland', NEI-reprint serie 1996/4, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, 24 p.
- de Koning J. (1996), 'Strategies and measures to fight long-term unemployment: the Dutch case', October 1996, NEI-paper, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, 23 p.
- de Koning J., Olieman R. en Gravestijn J. (1996), 'Evaluating the Dutch ESF support program: methodology and results', December 1996, NEI-paper, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, 12 p.
- de Koning J. (1996), *Succes- en faalfactoren van activerend arbeidsmarktbeleid*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, juli 1996, 38.
- De Lathouwer L. (1996), *Netto-vervangingsratio's bij werkloosheid in België en een vergelijking met zes Europese landen*, Onderzoek in opdracht van het MTA, UFSIA, maart 1996.

- De Vos K. en Nicaise I. (1990), *Tewerkstelling door sociale zekerheid. Deel I: De integratie van actieve arbeidsmarktstrategieën in de werkloosheidsverzekering*, HIVA-Sociura, Leuven.
- De Witte H. en Hooge J. (1995), 'Een vergelijking van typologiën van kort- en langdurig werklozen: wetenschappelijke en beleidsmatige implicaties', in P. Van Der Hallen (ed.), *De arbeidsmarktonderzoekersdag 1995*, Steunpunt WAV, Leuven, p. 127-142.
- Deens arbeidsmarktbestuur, Directory General for Employment Placement and Vocational training: evaluatie van arbeidsmarktbeleid na 1994.
- Dehaes V. (1994), *Leven van de bijstand. Een onderzoek naar de persistentie van de armoede in Vlaanderen*, CBDG, Brussel.
- Dejonckheere H. (1995), 'De langdurige werkloosheid in Vlaanderen, over 'echte' en 'onechte' werklozen', *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, nr. 4, p. 67-72.
- Edin Per-Anders en Holmlund B. (1991), 'Unemployment, vacancies and labour market programmes: Swedish evidence', in F. Padoa-Schioppa (ed.), *Mismatch and labour mobility*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fay R. G. (1996), *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries*, OECD, Paris, 64 p.
- Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (1997), *Wegwijs in ... De steun bij indienstnemeningen: verminderingen van de arbeidskost*, juni 1997.
- Festjens M.-J. e.a. (1997), *Budgettaire kost van een werkloze van 1983 tot 1997*, Federaal Planbureau, Planning paper n°79, september 1997.
- Goubert L., Heylen F. en Omeij E. (1995), 'De Werkloosheids-verzekering', in M. Despontin en M. Jegers (eds.), *De Sociale Zekerheid verzekerd?, Referaten van het 22ste Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres*, VUB Press, p. 333-370.
- Goubert L. en Heylen F. (1997), *Loonvorming en de werking van de arbeidsmarkt in België*, Paper gepresenteerd op het derde SISWO-congres 'In banen geleid?', Rotterdam, 18 september.
- Groep van Leuven (1997), *Programma van de Groep van Leuven. Vijfsprongen-programma ter bestrijding van de werkloosheid op basis van het Verdrag van Leuven, Welzijnszorg*, Brussel.
- Heylen F. (1993), 'Labour market structures, labour market policy and wage formation in the OECD', *Labour*, vol. 7, nr. 2, Summer 1993, p. 25-51.

- Holderbeke F. (1994), 'Evaluatie van de tewerkstellingsmaatregelen', *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, nr. 2/3, p. 42-49.
- Homburg G. en Renooy P. (1997), *Activering van werklozen in gesubsidieerde en onbetaalde arbeid*, paper SISWO-congres 'In banen geleid? Allocatie en nieuwe vormen van sturing op de arbeidsmarkt in België en Nederland', 18 september 1997.
- Hooge J. en De Witte H. (1996), *De teruggetrokken: verdwenen van de arbeidsmarkt? Opvolging en diepere analyse van het type 'teruggetrokken' onder de werkzoekenden*, HIVA, Leuven, 192 p.
- Jennes A. en Struyven L. (1996), *Was het nu een monumentzorger of een jeugdwerkgarantieplanner? Ex-post evaluatie van het sociaal tewerkstellingsproject 'Monumentenwacht' in het kader van het Jeugdwerkgarantieplan*, onderzoek i.o.v. de Koning Boudewijn Stichting, Brussel, augustus 1996.
- Kelchtermans T. (1997), *Slottoespraak op het Seminarie 'Dagje Nederland' in het kader van het Vlaams Sociaal-Economisch Forum*, Steenokkerzeel, 10 april 97.
- Késenne S. (1995), 'Langdurig werklozen, opleiden of een basisinkomen verzorgen', in P. Van Der Hallen (ed.), *De arbeidsmarktonderzoekersdag 1995*, Steunpunt WAV, Leuven, p. 143-146.
- Konings J. en Roodhooft F. (1997), 'How elastic is the demand for labour in Belgian enterprises? Results from firm level accounts data, 1987-1994', *The Economist*, July, vol. 145, nr. 2, p. 229-241.
- Kremer M. (1995), *Het Deense werkgelegenheidsoffensief, kansen voor zorg en arbeid*, NIZW Uitgeverij, Utrecht, 106 p.
- Lambrechts R. e.a. (1995b), *De arbeidsreserve in beweging: een duurzame ommekeer? Dynamische statistieken over de werkzoekenden in Vlaanderen 1993-1994*, Dossier nr. 10, Steunpunt WAV, Leuven.
- Lambrechts R., Serneels J. en Spinnewyn F. (1995a), *Duuranalyse van de werkloosheid in Vlaanderen. Schatting van één- en meer-bestemmingsmodellen*, Dossier nr. 9, Steunpunt WAV, Leuven.
- Layard R., Nickell S. en Jackman R. (1991), *Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market*, Oxford University Press, Oxford.
- Layard R. en Philpott J. (1991), *Stopping unemployment*, Employment Institute, London.

- Layard R. (1997), 'Preventing long-term unemployment: an economic analysis', in D. Snower en G. de la Dehesa (eds.), *Unemployment policy: government options for the labour market*, Centre for Economic Policy Research, Cambridge, Cambridge University Press, p. 333-349.
- Lind J. (1994), 'Een vernieuwend arbeidsmarktbeleid in Denemarken, achtergrond en perspectieven', *Tijdschrift voor arbeid en bewustzijn*, nr. 2, Rijksuniversiteit Utrecht, Vakgroep Arbeid en Bewustzijn, Utrecht, p. 134-146.
- Lindemans I. (1983), 'De toekomst van de werkgelegenheid en de toekomstige werkgelegenheid', *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1983 (2-3), p. 99-112 en p. 158-165.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SZW (1997), *Info over het werkgelegenheidsbeleid in Nederland*, Den Haag, p. 4.
- Minister van Tewerkstelling en Arbeid (1997), *Herinschakeling van langdurig werklozen in nieuwe banen. Invoering van de arbeidsherverdelende bijdragevermindering*, Persbriefing, Brussel, 4 juli 1997.
- Ministerie Van Tewerkstelling en Arbeid (1996), *Het federaal werkgelegenheidsbeleid, evaluatierapport 1996*, 159 p.
- Nicaise I. (1993), 'Recht op arbeid voor allen: blauwdruk voor een lange-termijnbeleid tegen dualisering van de arbeidsmarkt', *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 84(4), p. 317-346.
- Nicaise I. e.a. (1995a), *Met het Europees Sociaal Fonds op de bres voor zwakkere doelgroepen op de arbeidsmarkt. Eindevaluatie van het Belgisch Communautair Bestek 1990-1992 m.b.t. doelstelling 3 en 4*, HIVA-IRES-DULBEA-FTU, Leuven, juli 1995.
- Nicaise I. (1995b), *Vis geven of leren vissen? Sociale kosten-batenanalyse van de TOK-projecten van OCMW's*, KUL-HIVA, Leuven, 18 p.
- ✓ Nicaise I. (1997), 'Opleidings- en werkervaringsgaranties voor langdurig werklozen', in *Programma van de Groep van Leuven, vijfsprongenprogramma ter bestrijding van de werkloosheid op basis van het verdrag van Leuven*, Welzijnszorg, Brussel, p. 59-63.
- ✓ OECD (1990), *Labour market policies for the 1990s*, OECD, Paris.
- ✓ OECD (1993), *Employment Outlook*, OECD, Paris.
- ✓ OECD (1996a), *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies*, OECD, Paris, 49 p.

- OECD (1996b), *Etudes économiques de l'OCDE, Danemark*, OECD, Paris.
- Rosanvallon P. (1995), *La nouvelle question sociale: repenser l'état-providence*, Ed. Seuil, Paris, 222 p.
- Pacolet J. (1997), *Ontwikkeling van nieuwe vormen van werkgelegenheid. Het debat over de buurtdiensten in Vlaanderen*, HIVA, Leuven.
- Peemans-Poullet H. (1996), *Créer des emplois, c'est possible...*, En Marche.
- Rosholm (1994), *Effektmåling af ATB m.v.*, Centre for Labour Market and Social Research, University of Aarhus and Aarhus school of Business, Aarhus, 51 p.
- RVA (1997), *Jaarverslag 1996*, Brussel, 321 p.
- Saks Y., Van Den Bosch P., Lambrechts R. en Spinnewyn F. (1994), *Een actuariële benadering van toestandsgebonden uitkeringen*, Acco, Leuven/ Amersfoort, 178 p.
- Samoy E (1997), *Bewerking van VDAB-gegevens over niet-werkende werkzoekenden in het Vlaams Gewest*, Leuven (maart), 5 p.
- SBB, *Sociale Gids*.
- Schatteman T., Van Trier W. en Késenne S. (1994), *De kloof dichtten: brengt het iets op? Een onderzoek naar de kosten en de baten voor de overheid van 'leerwerkbedrijf'*, UFSIA-SESO, februari 1994.
- Steunpunt WAV (1997), *De arbeidsmarkt in Vlaanderen, Jaarboek*, Leuven, 639 p.
- SZW-Nieuws (1997a), *In 1996 10.000 extra banen voor langdurig werklozen ingevuld*, 17 april 1997, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW-Nieuws (1997b), *Ruim 18.000 arbeidsplaatsen bezet via regeling voor langdurig werklozen*, 26 juni 1997, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Theeuwes J. (1988), 'Arbeid en belastingen', Pre-advies voor de Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, Nederland.
- Timmerman K. (1996), 'Hoe lang is te lang? De recente evolutie van het aantal geschorsten omwille van abnormaal langdurige werkloosheid', *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, nr. 4, p. 52-56.
- Tonkens E. (1994), 'Succesvolle werkgelegenheidsprojecten voor moeilijk bemiddelbare werklozen', *Tijdschrift voor Arbeid en Bewustzijn*, nr. 2, Rijksuniversiteit Utrecht, Vakgroep Arbeid en Bewustzijn, Utrecht, p. 98-112.

- Trends (1997), *Employment Observatory*, SYSDM Trends no. 28, summer 1997, 75 p.
- ✓ Van der Burgh Y. en Bavinck S. (1995), 'Scholing en werkervaring voor de onderkant van de arbeidsmarkt', in Huygen et al, *Naar Volwaardige Werkgelegenheid?*, SISWO, Instituut voor Maatschappijwezen, p. 343-360.
- Van der Linden B. (1991), 'Structuration des politiques belges à l'égard des sans-emploi', *Bulletin de l'IRES*, nr. 155 (novembre), 62 p.
- Van der Linden B. (1992), 'Le chômage et sa durée en Belgique: une approche en termes de flux', *Bulletin de l'IRES*, nr. 159 (février), Louvain-La-Neuve.
- Van Nieuwkerk A.A. (1997), *Staat Nederland model? Gemeenten als regisseur op de arbeidsmarkt voor langdurig werklozen*, *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, nr. 1-2, p. 52-59.
- Van Schel B. (1995), 'Kwalitatieve knelpunten, VDAB-vacaturenanalyse 1994 in perspectief', *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, nr. 2-3, p. 45-50.
- VDAB (1997), *Jaarverslag 1996*.
- VDAB-Studiedienst (1996), *Maandverslag Arbeidsmarkt Vlaanderen*, juni 1996.
- Vlaamse Intersectorale Commissie Armoedebestrijding (1997), *Vooruitgangsrapport 1996*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.
- Vlaamse regering, *Besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 27 oktober 1993 tot veralgemening van het stelsel van gesubsidieerde contractuelen*.
- Vleugels I., Gos E. en Nicaise I. (1996), *Een job voor onze cliënten. Arbeidsmarktniches voor tewerkstelling van OCMW-cliënteel in Vlaanderen*, HIVA, Leuven.
- Vranken J., Geldof D. en Van Menxel G. (1996), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1996*, Acco, Leuven/Amersfoort.

Internet teksten:

1. Labour market policy in transition, Arbedjsministeriet's Departement, <http://www.am.dk/dep/>
2. Offers to the Unemployed and Leave Schemes, Arbedjsministeriet's Departement, <http://www.am.dk/dep/>
3. The Unemployment Insurance Scheme, Arbedjsministeriet's Departement, <http://www.am.dk/dep/>
4. The Public Employment Service, Arbedjsministeriet's Departement, <http://www.am.dk/dep/>
5. The Danish Labour Market Model and Developments in the Labour Market Policy, Arbedjsministeriet's Departement, <http://www.am.dk/dep/>
6. Centrum Vakopleiding, <http://www.werk.net/regio/17/cv/>
7. Kaderregeling Scholing (KRS), <http://www.werk.net/regio/17/subsidie/krs.html>
8. Europees Sociaal Fonds, <http://www.werk.net/regio/10/beleid/esf.html>
9. Centrum voor Beroepsoriëntatie en Beroepsoefening, <http://www.werk.net/regio/10/cbb/>
10. Werkervaringsplaats (KRA-WEP), <http://www.werk.net/regio/17/subsidie/wep.html>
11. Jeugdwerkgarantiewet (JWG), <http://www.werk.net/regio/17/subsidie/jwg.html>
12. Bestuursinformatiesysteem-Regelgeving, <http://www.nijmegen.nl/bestuur/bis/regelgeving/index.html>
13. Melkert I, II & III regelingen, <http://www.werk.net/regio/17/subsidie/melkert/index.html>